



FLACSO
ARGENTINA

FACULTAD LATINOAMERICANA DE
CIENCIAS SOCIALES

Sede Argentina
Ayacucho 555 (1026) Buenos Aires
Tel.: 5238-9300 – Fax: 4375-1373

polso@flacso.org.ar
www.flacso.org.ar

MAESTRIA EN DISEÑO Y GESTION DE PROGRAMAS SOCIALES

**“Tensiones y diálogos entre políticas sociales y políticas
educativas en el diseño de programas de inclusión en la escuela
secundaria argentina (1990-2010)”**

Tesis para optar por el título de Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales

Autor: Lic. Hernán Monath

Directora: Dra. Verónica Oelsner

Abril de 2016

Resumen

El presente trabajo se postula como tesis de la Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales en FLACSO -Argentina-. El problema de investigación refiere al diseño programático del Plan Social Educativo (1993), el Programa Nacional de Inclusión Educativa (2003) y la Asignación Universal por Hijo/a (2009) focalizando en los sentidos otorgados por los responsables de dichos programas a las nociones de inclusión social, inclusión educativa y la relación a nivel de diseño programático entre el campo de las políticas educativas y sociales para la inclusión social de los y las jóvenes en situaciones de vulnerabilidad.

Se pretende mostrar, desde un enfoque analítico, los modos en que el Estado y sus operadores proyectan sus propias definiciones conceptuales hegemónicas en el diseño de programas de inclusión social, aún con conceptos que perduran en el tiempo y desde distintas orientaciones políticas, manteniendo el uso de términos que por su carácter polisémico justifican intervenciones sociales de características disímiles. En estas proyecciones de sentidos se buscarán las tensiones entre políticas educativas y políticas sociales, reflejadas en programas que condensan esas representaciones diversas sobre los destinatarios de las políticas y el rol del Estado.

Agradecimientos

A Verónica Oelsner, mi directora de tesis, por su generosa dedicación, su mirada crítica y su acompañamiento.

A Adriana Clemente por su compromiso constante con la formación y la investigación y por hacerme partícipe de proyectos que han transformado y enriquecido mi mirada sobre las problemáticas sociales.

A todos los que son y fueron parte del IIED-AL, por abrirme una puerta al mundo de las políticas públicas con una mirada preocupada por la participación popular.

A los y las compañeros/as del Municipio de La Matanza, tanto a los y las profesionales de la Secretaría de Desarrollo Social como los y las referentes de organizaciones sociales, docentes, operadores/as y destinatarios/as de los programas en los que trabajé con entusiasmo durante varios años, por hacerme sentir par y parte de un universo complejo y desafiante.

A todos los que fueron parte de idear y convertir en realidad el programa PODES en tantos barrios de La Matanza y sus escuelas, al programa PROGRESAR, por confiar en mi trabajo y permitirme expandir la experiencia territorial.

A Learco, por su imprescindible amistad y su inspiradora sagacidad por mirar las cosas de modos menos naturalizados y más inclusivos.

A Guadalupe Maradei, mi compañera de vida que me ayuda siempre a encontrar los caminos. Sus lecturas, sus devoluciones, sus mates, su aliento, son fuentes primarias de energía y amor para seguir adelante.

A todas aquellas personas que en la mayor de las precariedades encuentran motivos para seguir luchando. Son los verdaderos héroes de la historia que se escribe a diario en el campo social.

Índice de la tesis

Introducción

I. Presentación del problema de análisis.....	7
II. Organización de la tesis.....	10

Capítulo I: Coordenadas históricas y conceptualizaciones teóricas

1.1 Conceptualizaciones teóricas para el análisis de las políticas de inclusión educativa	15
1.2 La noción de Políticas Compensatorias en el ámbito de la educación.....	17

Capítulo II: El Plan Social Educativo

2.1 El contexto de las reformas neoliberales y la reducción del Estado.....	24
2.2 El Plan Social Educativo: ¿Nuevas demandas a las políticas educativas?.....	28

Capítulo III: El Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE)

3.1 El Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE): su marco contextual.....	37
3.2 ¿Qué cambia y qué continúa en las políticas de inclusión educativa argentina después del neoliberalismo?.....	41
3.3 Objetivos y fundamentos del PNIE.....	42

Capítulo IV: La Asignación Universal por Hijo/a (AUH)

4.1 La Asignación Universal por Hijo/a y la articulación entre políticas sociales y educativas.....	55
---	----

Capítulo V: Reflexiones finales

59

6. Bibliografía.....

64

7. Fuentes documentales analizadas.....

69

8. Páginas web consultadas.....

70

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1. Población cuyo ingreso per cápita medio está por debajo de la línea de pobreza e indigencia.....	32
Cuadro 1. Tasa neta de escolarización secundaria para Argentina en años seleccionados por nivel de ingresos.....	34
Cuadro 2: Tasa bruta de escolarización secundaria para Argentina en años seleccionados por nivel de ingresos.....	34
Gráfico 2: Evolución del porcentaje de población con ingresos por debajo del umbral de pobreza e indigencia, 2000-2009.....	40
Gráfico 3: Evolución de la tasa de desempleo (conglomerados urbanos).2000-2009.....	40
Cuadro 3: Titulares de derecho de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Hijo e Hijo Discapacitado. Noviembre 2009 a junio 2015. Total País.....	57
Cuadro 4: Titulares de derecho de la AUH Hijo e Hijo Discapacitado, por edad. Noviembre 2009 a junio 2015. Total País.....	57

Introducción

I. Presentación del problema de análisis

El objeto de estudio de esta tesis está constituido por las políticas sociales compensatorias –luego llamadas de “inclusión socioeducativa”– implementadas por el Ministerio Nacional de Educación argentino entre 1993 y 2009. El análisis se basa en un examen comparativo de documentos oficiales del Plan Social Educativo (1993) y del Programa Nacional de Inclusión Educativa (2004) en diálogo con debates teóricos y críticos relevados en un corpus bibliográfico referente a políticas educativas y sociales, con énfasis en inclusión educativa. El problema a explorar en dicho corpus es la relación entre políticas educativas y políticas sociales desde la perspectiva del diseño de programas en el área educativa. En esa línea, el interrogante que guiará el desarrollo indaga de qué modo el diseño de los programas educativos analizados incluye objetivos tradicionalmente vinculados al campo de acción de las políticas sociales, y si esto afectó los objetivos pedagógicos y de transmisión de conocimientos y capacidades tradicionalmente perseguidos por el sistema educativo. Se examinará la concepción que el Estado tuvo sobre la inclusión social, en particular a través de las políticas implementadas por el Ministerio de Educación de la Nación (ME) para aumentar la participación en el sistema educativo de los sectores de menores recursos socioeconómicos y de mayor nivel de vulnerabilidad social.

La hipótesis que guía el trabajo sostiene que es posible reconocer la intervención que el Estado realizó en distintos períodos de la historia reciente de nuestro país sobre la noción polisémica de la “inclusión educativa”, a través del análisis de los diseños de programas que se definieron desde el área educativa para cumplir con esta función estatal. Se verá, a lo largo de este trabajo, cómo se tensiona la noción de inclusión educativa para ajustarla a la orientación política hegemónica que guía la actuación del Estado y sus políticas educativas en cada momento analizado. Esto implicará poner bajo análisis el concepto de inclusión en relación con las concepciones imperantes en cada período en torno al foco de las políticas públicas, la noción de beneficiario, la perspectiva de derechos y el paradigma de protección de estos últimos por parte del Estado. Para ello se considerarán específicamente los programas ejecutados desde el Ministerio de Educación entre los años 1993 y 2009, además de algunas consideraciones preliminares sobre las características principales de la Asignación Universal por Hijo (AUH), un programa universal de transferencia condicionada de ingresos implementado a partir del año 2009, con importantes consecuencias en las condiciones de acceso a la educación por parte de sus destinatarios.

Para ello se analizarán dos políticas de inclusión educativa, las cuales marcaron en cada momento un tipo de relación particular entre política social y política educativa: el Plan Social Educativo (PSE), implementado entre los años 1993 y 1999, el cual tuvo su origen en la Ley Federal de Educación Nro. 24.195 sancionada definitivamente en el año 1994 que estableció

la responsabilidad del Estado Nacional para asignar recursos e implementar políticas compensatorias desde el ámbito educativo, y el Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE), implementado entre los años 2004 y 2009 a cargo del mismo Ministerio. También se incorporará un análisis preliminar de la Asignación Universal por Hijo/a (AUH) implementada a partir del año 2009, la cual tuvo objetivos de inclusión más amplios a los estrictamente educativos pero incluyó una condicionalidad vinculada a la escolarización de niños y adolescentes, lo cual justifica su inclusión en el trabajo. Este programa no fue ejecutado por el Ministerio de Educación Nacional, pero la participación de este en la coordinación interministerial para su implementación fue de central importancia.

El período seleccionado para esta investigación es de particular importancia para el sistema educativo en la Argentina, dado que en cada una de las décadas bajo estudio se han modificado las leyes nacionales de educación.

Esos marcos normativos que se sancionaron en cada uno de los períodos moldearon la gestión del sistema educativo en función de dos conceptos distintos de Estado, incluyendo visiones contrapuestas en cuanto su rol en la intervención sobre la cuestión social.

Es notorio que la Argentina haya sancionado dos leyes nacionales de educación en apenas trece años (1994-2006), cuando anteriormente no se había modificado la normativa vigente durante más de un siglo¹. Cabría preguntarse entonces que cuestiones se pusieron en juego para desencadenar el proceso de reformas educativas más notorio de los últimos 110 años. De esta manera, esas dos “visiones” aparecen recurrentemente en la historia de nuestro país como dos proyectos políticos distintos que se ponen en pugna a través de los sectores sociales que se van identificando con cada concepción sobre el Estado. Esto se traduce luego en propuestas políticas alternativas que inciden sobre el desarrollo de programas de gobierno, el diseño de políticas públicas, discursos públicos de referentes técnicos y otras formas en las que se institucionalizan estas ideas y se condensan en acciones de política pública concreta. De ahí que su estudio no es solo un ejercicio de revisión de la historia reciente de las políticas públicas dirigidas a los sectores más vulnerables, sino que constituye parte de un debate que siempre vuelve a incidir sobre las propuestas futuras acerca de las mejores formas posibles para atender la cuestión social en la Argentina, enfrentando las posturas que sostienen la intervención sobre las condiciones estructurales que generan la pobreza y la exclusión, y aquellas que solo buscan una administración de las consecuencias sociales.

La temática a estudiar me presenta un particular interés, dada su vinculación con mi trabajo de los últimos años vinculado a la gestión en políticas públicas. Este consistió en el diseño y la implementación de un programa de re-escolarización de adolescentes en contextos de

¹La ley nacional 1.420, sancionada en 1884 y vigente hasta ese momento, es la que da marco legal al sistema educativo de nivel primario en nuestro país hasta ese momento, reconociendo un sistema federal en cuanto a su administración, aunque centralizado en la definición de sus contenidos.

vulnerabilidad en barrios con altos indicadores de violencia en el municipio de La Matanza. Esa tarea me permitió trabajar y abordar, desde el nivel municipal, los factores que delimitan y establecen los bordes y las superposiciones entre política social y política educativa en el territorio.

Durante mi trabajo con docentes, directivos de escuelas, padres y madres de alumnos y alumnas de escuelas secundarias, he podido observar las oportunidades que se generan para mejorar las condiciones de vida de los jóvenes cuando el sistema educativo se articula con las políticas de desarrollo social. Esta relación ha sido un tanto conflictiva en distintos momentos de la historia de las políticas públicas. Esto posiblemente ha ocurrido por problemas de coordinación y articulación entre áreas (ministerios, secretarías, jefaturas de región educativa, etc.) y existe un importante potencial a desarrollar en cuanto a los impactos positivos que una mayor articulación entre actores del sistema educativo y las áreas de desarrollo social en los distintos niveles de gobierno, así como con los actores de la comunidad que se vinculan al trabajo en cuestiones sociales, pueden lograr.

El análisis de los programas nacionales que transitaron por este terreno compartido entre política educativa y política social, resulta de especial interés para poder comprender y mejorar la articulación de intervenciones del estado en las áreas social y educativa, las cuales representan un segmento fundamental de las intervenciones dirigidas a la población más vulnerable en nuestro país. En este sentido, analizar los nexos entre educación e inclusión resulta crucial para el tratamiento de la cuestión social en nuestra sociedad. La educación constituye una de las vías principales y una condición necesaria para el acceso a una ciudadanía democrática. El estudio de los sistemas educativos y las narrativas que se construyen en torno a determinados conceptos clave para definir sus estrategias de inclusión y promoción social constituyen un tema de investigación relevante para generar aprendizajes y conocimiento en torno a las estrategias de inclusión social por parte del Estado.

Cabe aclarar que no se analizará el impacto de estos programas en la inclusión social efectiva del colectivo de jóvenes que enfrentan condiciones de mayor vulnerabilidad y asisten a la escuela pública secundaria, sino que se estudiarán principalmente las formas narrativas del diseño de los programas en sus documentos operativos, en los que se le asignan sentidos específicos a las nociones de inclusión social, del rol del estado en los procesos de inclusión y en la relación que se establecen desde las políticas educativas con las áreas de intervención que tradicionalmente se enmarcan dentro de las políticas sociales.

La metodología utilizada para lograr los objetivos de la presente tesis son de tipo cualitativo y se apoyan en una investigación descriptiva, para la que se ha recopilado y analizado material documental oficial existente sobre los programas educativos estudiados, junto con el marco normativo vigente en cada período estudiado. Asimismo, se ha realizado una recopilación bibliográfica de los principales autores que han abordado estos temas en la

Argentina desde la 1993 en adelante. También se incluyen estadísticas sobre la evolución de variables sociales relevantes que permiten poner en contexto el desarrollo de las políticas públicas seleccionadas.

La elección de los casos se ve justificada por la centralidad de cada uno de ellos, tanto a nivel presupuestario como discursivo, en las distintas gestiones del Ministerio de Educación de la Nación que son evaluadas en el trabajo. Los casos de estudio permiten ser utilizados como medio para obtener la información que permite el análisis de los conceptos de inclusión y del vínculo establecido entre políticas educativas y sociales a nivel del diseño de los programas. De este modo podremos reconstruir la secuencia que dio origen al ingreso de la cuestión a la agenda de gobierno y también analizar la evolución de los sentidos que desde los diseños metodológicos de le otorgaron a las categorías estudiadas.

II. Organización de la tesis

Para evaluar las continuidades y rupturas en torno al concepto de inclusión educativa que se proyecta en la intervención social del Estado desde el ámbito educativo a través de sus programas, se analizará el tipo de políticas que implementó el ME durante la etapa de reformas neoliberales de ajuste estructural en Argentina y la región ocurrida la década de los noventa. Luego, consideraremos el período que se inicia en el 2003 como el “período de las contrarreformas” (Danani, 2012). Este se inició con el restablecimiento del orden institucional en la Argentina a partir de la elección democrática del presidente Néstor Kirchner en el año 2003, luego de la crisis socioeconómica que se precipitó con la renuncia en el 2001 del anterior presidente, Fernando De La Rúa, elegido por el mandato popular. Si bien establecer periodizaciones de etapas recientes de la historia nacional puede ser una tarea difícil, podemos afirmar que ese mandato presidencial iniciado en el 2003 constituye un marcado cambio de rumbo en el devenir del sistema educativo en la Argentina, lo cual será explicado oportunamente con una breve caracterización de ese período histórico en las políticas públicas educativas en la Argentina.

Como parte del nuevo enfoque político vigente, y en línea con los postulados que dieron lugar a la sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006, las *políticas compensatorias* fueron reemplazadas por un conjunto de programas que se encuadraron dentro de las denominadas “políticas de inclusión socioeducativa” o “políticas socioeducativas”. Bajo el nuevo contexto político en el que se dio la sanción de esta ley, se tomó como base de justificación de la intervención del área educativa en la problemática social a las condiciones de vulnerabilidad y exclusión educativa de la población y no únicamente la condición de pobreza material.

En el **primer capítulo** se desarrollarán algunas precisiones teóricas que permitirán establecer un mapa conceptual para el análisis de políticas y programas que se realizará a lo largo del presente trabajo. Este capítulo buscará también identificar algunos autores de referencia que sirvan para contrastar los conceptos aquí utilizados, retomando discusiones sobre políticas públicas, políticas sociales y políticas educativas en la región latinoamericana. No buscaremos aquí abarcar ampliamente esos debates, pero sí dar algunas precisiones sobre los términos utilizados y los autores que nutren las ideas que aquí se plantean.

En el **segundo capítulo** se analizará el Plan Social Educativo (PSE), lanzado por el Ministerio de Educación en el año 1993 con una importante dotación de recursos, al menos de las partidas asignadas al área educativa. El PSE tuvo como objetivo principal “mitigar” o “compensar” las enormes desigualdades sociales que se manifestaban en el sistema educativo a través de las situaciones de pobreza en la que se encontraban un número importante de alumnos, y sus familias, que asistían a escuelas públicas en todo el país para ese entonces. Esta función por parte del Ministerio quedaba asignada en la recientemente sancionada Ley Federal de Educación.

Se realizará una breve caracterización del contexto económico y social que enfrentaba la Argentina en el momento que se implementó la ley, con el objetivo de facilitar la comprensión de determinados cambios que lograron instrumentarse como parte de la denominada “reforma educativa”, la cual fue apoyada por distintos organismos internacionales de crédito y cooperación técnica.

La consolidación de programas compensatorios constituyó un quiebre en el sistema educativo argentino al establecer un área dentro del Ministerio de Educación destinada a la implementación de políticas compensatorias focalizadas para atender las inequidades sociales entre los distintos sectores sociales de la población que asisten a la escuela. De un modo concreto, la formalización de este tipo de programas y la conformación de capacidades específicas en el Ministerio para la ejecución de estas políticas, “confirman el quiebre del ideal de una educación común y convalidan la polarización social de la población”. (Duschatzky y Redondo, 2000: 2)

Los programas compensatorios, como se verá, tuvieron también la función de generar consenso político sobre el gobierno y las reformas que fueron implementadas, así como aumentar la cohesión social, luego de un período de violencia social fruto de una de las crisis hiperinflacionarias que pulverizaron el poder adquisitivo de los salarios, y con esto las posibilidades de subsistencia básica de un sector importante de la sociedad.

El Plan Social Educativo puso a su vez en acción los postulados que surgen de la Ley Federal de Educación, la cual estableció nuevas atribuciones para la función educativa del Estado bajo la denominada “reforma educativa”.

En este sentido, veremos cómo las acciones se ajustaron a dos recomendaciones de política cruciales para entender la visión normativa del neoliberalismo vigente en aquellos años: la focalización de programas y la descentralización. Ambas nociones orientaron gran parte de las reformas de programas durante los noventa, en una pretendida búsqueda de racionalización de los recursos del Estado, así como de una individualización de los riesgos sociales y la desvinculación y fragmentación de los organismos públicos que atienden cada problemática social. (Grassi, 2003: 26)

En el **tercer capítulo** se dará cuenta de los cambios ocurridos en el sistema educativo desde la salida del período de gobierno de orientación neoliberal hasta llegar a la implementación de un nuevo tipo de políticas de apoyo a los sectores más desfavorecidos, *los programas socioeducativos*.

Veremos cómo en el nuevo escenario posterior a las reformas neoliberales se dio un cambio en la orientación de las políticas públicas en general, como parte de una nueva concepción del rol del Estado y el enfoque que se instrumentó para la promoción de las capacidades en los sectores sociales.

Para esto se analizará el Plan Nacional de Inclusión Educativa (PNIE), establecido en el año 2004 (operativo hasta el 2009) que luego se vio reforzado por la sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206 en el año 2006. Esta ley se encuentra vigente en la actualidad, y buscó revertir los efectos negativos de la reforma anteriormente ocurrida. En este nuevo marco se dio un paso importante hacia la universalización de los programas de apoyo a sectores vulnerables desde el ámbito de la educación, pasando a llamarse ese conjunto de programas y estrategias como “políticas de inclusión socioeducativa”², con la consecuente creación de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS) en reemplazo de la preexistente Dirección Nacional de Políticas Compensatorias.

Los programas socioeducativos *posneoliberales* cambiaron el enfoque de atención de la pobreza por una lógica de acompañamiento de las trayectorias educativas de grupos de alumnos con mayores dificultades para incorporarse y/o permanecer en la escuela. Esto incluye, como las políticas precedentes, los problemas y obstáculos derivados de la situación de pobreza, pero amplía a la vez el foco a otros contextos en donde la problemática de la vulnerabilidad educativa es evaluada en su estructura multicausal.

²El cambio en la denominación de este conjunto de programas en el Ministerio de Educación de la Nación también se reflejó en el cambio de nombre de la Dirección que los llevaba adelante, pasando de la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias a la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS). Desde la sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206 la DNPS tiene la función de diseñar y ejecutar “programas y proyectos que apunten al fortalecimiento de las trayectorias educativas de niños, niñas y jóvenes en contextos socioeconómicos vulnerables a través de la asignación de los recursos necesarios que contribuyan a la igualdad de oportunidades, a la ampliación de los universos culturales y a una educación de calidad. Se busca también profundizar los vínculos entre las escuelas, las familias, las organizaciones sociales y la comunidad mediante la implementación de proyectos colectivos.” (<http://portales.educacion.gov.ar/dnps/acerca-de/>)

Buscaremos rastrear en la Ley de Educación Nacional, la cual fue sancionada en esa época, los elementos que permitan prever si es posible imaginar una continuidad de este enfoque y la profundización de su impacto.

Incluimos en este capítulo algunos elementos centrales de la implementación de Asignación Universal por Hijo/a (AUH). Este programa de transferencias condicionadas (PTC) le otorga un lugar central a la asistencia de niños y adolescentes a la escuela, siendo éste un requisito para el cobro de la beca monetaria por parte del adulto beneficiario. Dada la intención de universalizar esta asistencia, se analizará su impacto en el sistema educativo como estrategia de inclusión.

Cierra este trabajo el **cuarto capítulo**, en el cual se plantearán algunas conclusiones tentativas sobre la pregunta de investigación y las hipótesis manejadas a lo largo de la tesina. Estas reflexiones se realizarán con el objetivo de aportar a la discusión acerca del sistema educativo que nuestro país necesita de cara al presente siglo. La cuestión acerca de la masividad del sistema y su impacto sobre la calidad educativa es un debate que claramente no se ha cerrado en nuestro país, y es oportuno para el momento en el cual esta tesina es presentada, en vistas a enriquecer la discusión sobre el impacto de la inclusión educativa en la calidad de la educación.

Capítulo I: Conceptualizaciones teóricas

1.1 Conceptualizaciones teóricas para el análisis de las políticas de inclusión educativa

Para realizar un análisis de las relaciones particulares que se dan entre las políticas y programas sociales con el sistema educativo, en particular con el conjunto de programas de remoción de obstáculos para garantizar el acceso y la permanencia de los alumnos provenientes de hogares pobres, es necesario precisar algunos conceptos que utilizaré en el desarrollo de este trabajo. No se pretende con estas definiciones clausurar un debate alrededor de su conceptualización, sino caracterizar el marco teórico escogido para que pueda ser revisado y discutido.

Es importante destacar el carácter *polifacético* (Vaillant, 2009) de los procesos de inclusión educativa, lo cual complejiza en muchos casos el abordaje de políticas concretas que tengan ese objetivo.

En primer lugar debemos hacer referencia a la noción utilizada por muchos organismos internacionales, la cual tiene sus fundamentos en la Declaración Internacional de los Derechos Humanos. Desde esta perspectiva, los Estados son los responsables de garantizar el acceso a todos sus habitantes a la enseñanza como mecanismo de inclusión social y de equidad en el acceso a las oportunidades, independientemente de sus condiciones sociales, económicas o culturales.

Se intentará, a través del estudio de los programas seleccionados en este trabajo, poner de relieve el valor de las prácticas concretas que se ponen en juego desde el Estado para modificar condiciones de acceso a bienes y valores simbólicos obtenidos principalmente a través de la enseñanza escolar.

Este conjunto de programas específicos dentro del universo de las políticas educativas que ponen el énfasis en el acceso a la educación de los sectores más vulnerables, fueron denominados como **políticas compensatorias** en la década de los noventa, siendo denominados a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional del año 2006 como **políticas socioeducativas** o **políticas de inclusión socioeducativa**.

La selección de programas que he optado por realizar en este estudio intenta profundizar el conocimiento sobre la interrelación existente entre la intervención social del Estado desde el área de las políticas educativas en su faceta más vinculada con la asistencia y la promoción social de los sectores más desfavorecidos o que se encontraban históricamente excluidos del sistema educativo formal. El presente trabajo no busca establecer una delimitación taxativa entre ambas áreas de políticas estatales, sino más bien elaborar un análisis sobre los programas que desde el ME se superponen y articulan con los programas de reducción de la pobreza y la vulnerabilidad social, así como las formas en que puede potenciarse su impacto cuando se implementan en forma coordinada.

Esta imbricación entre políticas sociales y educativas nos remite a algunas conceptualizaciones sobre las **políticas públicas**. Estas pueden ser concebidas como el proceso social por el cual las demandas de distintos grupos sociales son convertidas en acciones específicas desde el Estado para mejorar las condiciones de vida de determinados sectores de la sociedad. Oszlak y O'Donnell (1981) refieren a la idea de las políticas públicas como tomas de posición del Estado sobre cuestiones que son socialmente problematizadas. Las políticas públicas, por su carácter colectivo y coactivo, exceden normalmente a las instituciones estatales propiamente dichas y a sus funcionarios, generando procesos de orden político-social. Siguiendo a Minteguiaga (2002:5) las políticas públicas "exceden la mera institucionalidad estatal formal, participando en la producción de un orden social." Es luego, a través de su estructura burocrática y administrativa, que genera los mecanismos de objetivación de ciertas relaciones sociales resultantes de sucesivos procesos políticos de construcción de hegemonía (Oszlak y O'Donnell, 1981).

De este modo, las políticas estatales condensan una determinada posición sobre ciertas cuestiones socialmente problematizadas, y tienen desde esa posición dominante la capacidad de institucionalizarlas en nombre del "interés general".

A su vez son las intervenciones del Estado que afectan los procesos de producción y transformación de las relaciones sociales, las cuales además condicionan un determinado ordenamiento social.

En esta línea, entendemos que las políticas públicas son construidas a través de un proceso complejo iterativo en el que los propios sujetos participan de su producción, en lo que constituye su doble rol en tanto "sujetos perceptores y objetos percibidos" (Minteguiaga, 2002). Esta forma de construcción social de los problemas también nos servirá para comprender el modo en el que concebimos la definición de la cuestión educativa y su problematización.

Tomando la tipología de Esping Andersen (1993) en relación a los regímenes de bienestar, se han definido tres áreas principales de las políticas sociales, las cuales inciden directamente sobre las necesidades y el bienestar de la sociedad: por un lado se encuentran las de cobertura universal, le siguen en esta tipología las asociadas a la seguridad social y, por otro, las vinculadas a la reducción de la pobreza.

Como vemos, las políticas sociales constituyen un subconjunto de las políticas públicas que no pueden ser definidas unívocamente. La naturaleza misma de la forma de conformación de las temas socialmente problematizados establece que estos límites se encuentran en permanente corrimiento y reinterpretación.

Las políticas educativas fueron catalogadas tradicionalmente como parte de las políticas universales, en particular la educación primaria y más recientemente la secundaria. Sin embargo, veremos que en la década del noventa, la búsqueda de llegar con estrategias

focalizadas a las personas que enfrentaban contextos de pobreza, hicieron que el sistema educativo fuera forzado a convertirse también en un dispositivo social enfocado a la reducción de la pobreza (particularmente de corto plazo). Esta presión sobre el sistema educativo se vio potenciado por el hecho que la institución escolar históricamente presenta niveles de legitimidad y reconocimiento social mayor que el de otros actores estatales. En un período de disgregación social, como ocurrió durante los noventa en nuestro país, la capacidad de la escuela de llegar a los sectores más vulnerabilizados no era un elemento menor para los responsables de implementar las políticas públicas de alivio de la pobreza.

1.2 La noción de Políticas Compensatorias en el ámbito de la educación

En este estudio se hace referencia a un recorte particular de las políticas educativas. Interesa describir el conjunto de acciones que, desde la gestión del sistema educativo se llevan adelante para compensar diferencias socioeconómicas y atender necesidades particulares de sectores de la población que enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad para acceder a la educación formal.

Este conjunto de programas tienen el objetivo principal de fomentar la incorporación de los niños y jóvenes a la escuela, y también mejorar la permanencia de los alumnos provenientes de familias en situación de pobreza o exclusión social.

Este tipo de programas fue teniendo cada vez mayor importancia dentro de las políticas educativas implementadas por el Ministerio de Educación nacional, pasando a ser centrales a partir de comienzos de los noventa.

Esto se vio impulsado principalmente por dos procesos sociales que se dieron en forma simultánea: por un lado una expansión de la cobertura y de los años de obligatoriedad de la escolarización y por otro un empeoramiento de las condiciones sociales de vida de amplios sectores de la población (Tenti Fanfani, 2008: 132).

En la Argentina se aplicó un aumento de los años de escolarización obligatoria a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación de 1993, la cual estableció la obligatoriedad ya no solo el ciclo de educación básica o primaria, sino que pasó a incluir también un año de educación preescolar y tres años de educación secundaria. Esto facilitó la llegada de nuevos sectores sociales a la escuela, dándose una situación en la que muchos alumnos se convertían en la primera generación familiar en acceder a los estudios secundarios. (Filmus y Moragues, 2003)

Por otro lado, el progresivo empeoramiento de las condiciones sociales que enfrentó la población, principalmente en las últimas tres décadas del siglo veinte, también generó que muchos de los alumnos que asistían a la escuela vieran empeorar sus condiciones de vida

a través de la pérdida de puestos de trabajo por parte de sus familias, la caída en el poder adquisitivo de los asalariados y la menor prestación de servicios sociales por parte del Estado. La expansión de la matrícula en la segunda mitad del siglo tuvo mayor impulso en el caso del nivel secundario, dado que el nivel primario ya había logrado alcanzar altos niveles de cobertura en la primera mitad del siglo.(Acosta, 2011; Tiramonti, 2007)

Esta situación hace que el análisis de los programas compensatorios y de inclusión socioeducativa tengan un sesgo hacia el estudio de programas dirigidos al nivel secundario, el cual presenta mayores desafíos en términos de inclusión de sectores sociales históricamente excluidos, tanto para lograr su incorporación a la escuela como para que puedan finalizarla habiendo realizado aprendizajes socialmente significativos.

Este conjunto de situaciones fueron configurando mayores demandas para un sistema educativo que continuaba siendo un referente concreto para las familias, en un período en el que las instituciones del Estado iban perdiendo su presencia en el territorio.

Como veremos a lo largo de este trabajo, al menos en el período bajo estudio, se ha tendido a asimilar la idea de vulnerabilidad con pobreza.

De esta manera, las acciones compensatorias que implementó el ME durante los noventa se nutrieron de las estadísticas de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) elaborada por el INDEC, para focalizar la cobertura de estos programas sobre escuelas que reciben a alumnos y alumnas provenientes de hogares con necesidades básicas insatisfechas. De un modo particular, el Estado reconoció a través del diseño programático de las políticas compensatorias en el ámbito educativo, las crecientes desigualdades socioeconómicas que iban consolidándose en la estructura social argentina. Como afirma Clemente (2014), el enfoque dominante durante la década neoliberal asume que la condición de pobreza de las personas constituye una externalidad al modelo de mercado, y de allí la posibilidad de “compensar” en forma segmentada y focalizada las desigualdades generadas. Para la autora, ese razonamiento ha mantenido vigencia en la concepción de políticas públicas aun después del fracaso de los programas focalizados en la década del noventa.

Un sistema educativo que había sido pensado inicialmente con un objetivo claramente homogeneizante, articulado para poder transmitir los valores y representaciones que pudieran consolidar una nación conformada al calor de los distintos grupos de comunidades originarias e inmigrantes de distintas latitudes del planeta, empezaba a reflejar algunos de los problemas que surgían de la fragmentación social y la progresiva inequidad en la distribución de la riqueza (Dussel, 2010). Como refiere Feijoo (2002:15), “el principio de la equidad como orientador de la política educativa es relativamente reciente en el diseño de políticas en la Argentina. Innova sobre la histórica propuesta igualitaria sarmientina, que definía a la escuela como una institución que generaba condiciones similares de oferta para la población, también relativamente homogénea. Esta propuesta, que se mantuvo duradera y relativamente exitosa

durante un siglo, resulta ahora insuficiente para hacer frente a los crecientes niveles de desigualdad que afectan a la sociedad contemporánea, los cuales, en sus bordes de mayor privación en la estructura social, forman el corazón de los procesos de exclusión.”

En este trabajo se tomará como referencia la clasificación que Feldman, Atorresi y Mekler (2013) realizan en su estudio sobre planes y programas de inclusión educativa en la región. Esta clasificación nos servirá como referencia para enmarcar el análisis de los programas que se realizará en el presente estudio y fue definida tomando en cuenta el objeto de intervención y las estrategias predominantes. En muchos programas podemos encontrar estrategias múltiples en la intervención, para lo cual consideraremos la que se determine como preponderante.

-Programas centrados en mejorar las condiciones sociales y materiales de la escolarización: se trata de planes o programas de alimentación, prevención y control de la salud, becas de apoyo económico a estudiantes, ayudas económicas para movilidad, entrega de indumentaria, útiles y textos escolares, distribución de recursos materiales y libros para fortalecer las condiciones escolares.

-Programas centrados en el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje: incluye las iniciativas vinculadas a los procesos de alfabetización, promoción de la lectura y la escritura, fomento de la expresión estética y la producción artística, extensión de la jornada de clases con actividades complementarias a la currícula formal para poblaciones vulnerables, aceleración de aprendizajes para alumnos con rezago escolar, proyectos complementarios para el apoyo escolar.

-Programas centrados en garantizar la inclusión educativa de los alumnos de poblaciones específicas a través de alternativas de escolarización y terminalidad educativa: propuestas de reingreso o acceso escolar, proyectos específicos para minorías étnicas o migrantes, estrategias específicas para lograr la terminalidad educativa con alumnos que abandonaron los estudios en etapas avanzadas del nivel.

Programas de estos tipos se encuentran en distintos períodos de la historia de la educación argentina. La novedad que nos ocupa se relaciona con el hecho que estas líneas pasarán a conformar un universo de programas específicos destinado a un segmento particular del conjunto de alumnos: los alumnos provenientes de hogares pobres. El trabajo con este grupo particular de alumnos y alumnas es lo que genera, a priori, la vinculación y la articulación necesaria de la política educativa con la política social. La pregunta que nos realizaremos, para cada período y programa estudiado, es si existe un reemplazo de las funciones de

protección social del estado por parte del sistema educativo, o si en realidad se da una complementariedad entre la política social y la política educativa con el objetivo de mejorar el resultado de estas intervenciones.

En este punto debo definir el sentido que se le atribuirá al concepto de **exclusión educativa**. En este trabajo retomamos la línea desarrollada por Braslavsky (1985) quien se ocupó extensamente del estudio de los mecanismos de la exclusión en el campo de la educación, estableciendo una conceptualización más amplia que la descripción dicotómica asociada al estar en la escuela o fuera de ella. Para la autora, el posicionamiento entre el par “incluido” o “excluido” en el campo educativo se relaciona con el acceso a aprendizajes significativos para desenvolverse con crecientes grados de autonomía en la sociedad. Así, describe tres categorías de marginaciones o exclusiones educativas que pueden condicionar el desarrollo de las personas:

- La **exclusión total** dada por la imposibilidad de ingresar al sistema educativo y, por lo tanto, la consecuente imposibilidad de acceso al saber formal, en particular a la lectura, la escritura y las operaciones básicas de cálculo. Es posible que dentro de este tipo de exclusión haya que incorporar la imposibilidad del acceso a las tecnologías básicas de la información.
- Hay una segunda forma de exclusión educativa que se puede llamar **exclusión temprana**. En esta categoría se incluyen las situaciones en las que las personas son expulsadas tempranamente del sistema educativo formal sin haber podido acceder, o accediendo en forma incompleta o precaria, a los conocimientos básicos que se espera que las personas adquieran en su educación básica.
- Por último encontramos el concepto de **marginación por inclusión**. Esta categoría se explica en referencia a la asistencia al sistema educativo formal, pero en un contexto de existencia de escuelas en circuitos educativos de distinta calidad. De esta manera la asistencia a la escuela de los sectores sociales de menores recursos económicos y culturales no garantiza que obtengan los conocimientos necesarios en caso de asistir a los segmentos del sistema educativo de peor calidad. Este concepto nos habla de la existencia de “escuelas para pobres”, en las que ni la obtención de los títulos educativos correspondientes asegura el acceso a los conocimientos básicos.

En esta clasificación puede apreciarse que la terminología de la inclusión es polisémica, vinculada tanto con la discapacidad y las necesidades educativas especiales; como también con las exclusiones disciplinarias y otros tipos de vulnerabilidad. Me interesa en este trabajo analizar las respuestas a la exclusión que da el sistema educativo focalizando particularmente sus acciones hacia aquellos alumnos y alumnas que enfrentan mayores dificultades para

ingresar y permanecer en el sistema educativo como consecuencia de su situación de pobreza material.

En este trabajo sostengo que la consideración de la inclusión como problema de las políticas educativas requiere la ampliación del significado de la exclusión, a fin de abarcar las formas de escolaridad de baja intensidad, los aprendizajes elitistas y los de baja relevancia. (Terigi, 2009). Si la orientación de las acciones se dirige solo a compensar carencias socioeconómicas, entonces se produce una mayor superposición con objetivos más vinculados a las políticas sociales, en particular las de reducción de la pobreza.

En este sentido Tenti Fanfani (2008: 131) pone de relieve dos aspectos que permiten darle mayor complejidad a la noción de exclusión educativa desde una perspectiva de gestión de los sistemas educativos. Según el investigador, "existen dos dimensiones de la exclusión educativa: la que tiene que ver con estar afuera de la escuela y la que se relaciona con la exclusión del conocimiento." Este simple planteo acerca de los distintos niveles sobre los que opera la exclusión en el ámbito de la educación, deja planteado también el doble desafío que enfrentan los gobiernos para resolver simultáneamente la cuestión de la exclusión. Y en ese planteo también queda expresada la simultaneidad de la intervención de las políticas educativas y de las políticas sociales en la generación de las condiciones que permiten el cumplimiento de los objetivos de enseñanza y transferencia de un capital cultural por parte del sistema educativo. Esta ampliación del concepto permite ver que en realidad los procesos de aprendizaje efectivos se dan bajo determinadas condiciones sociales y pedagógicas de los asistentes al sistema educativo, las cuales no pueden ser alcanzadas únicamente a través de la existencia de normativas que amplían la cantidad de años de escolarización obligatoria y la existencia de una infraestructura escolar adecuada para llevar adelante la tarea educativa. En este sentido podemos decir que no es suficiente que las y los niños y jóvenes "estén" en la escuela para que ocurra un verdadero proceso de transmisión de capacidades y conocimientos a los alumnos del sistema. En palabras de Tenti Fanfani las políticas educativas tienen "la compleja tarea de escolarizar a los que están afuera y desarrollar aprendizajes significativos (para las personas y para la sociedad) en todos los niños, adolescentes y jóvenes que frecuentan las instituciones educativas."(Tenti Fanfani, 2008: 133).

Bajo esta mirada conceptual, la fragmentación del sistema educativo que consolida una homogeneización de condiciones socioeconómicas al interior de la escuela, separando las escuelas para alumnos ricos de las escuelas para aquellos provenientes de contextos de pobreza, brinda un argumento importante para que el simple hecho de asistir a un establecimiento educativo no supone necesariamente estar incluido. Si la infraestructura no es adecuada para llevar adelante la tarea educativa, si las condiciones de trabajo y remuneración docente no son satisfactorias, si las condiciones de acceso se ven dificultadas

por la ausencia de seguridad e infraestructura pública, entonces podemos concluir que la asistencia a esa escuela es más una forma de exclusión- aunque dentro del sistema educativo- que de inclusión educativa de un joven sujeto de derechos en busca de formarse para la vida adulta.

Capítulo II: El Plan Social Educativo

2.1 El contexto de las reformas neoliberales y la reducción del Estado

Es necesario en este punto dar algunas precisiones sobre el contexto económico y político del país y la región, en el cual se sancionó la Ley Federal de Educación y se implementó el PSE. Esto permitirá comprender mejor algunas de las razones que, a pesar de ser presentadas en su momento como resultado de criterios estrictamente educativos y pedagógicos, tienen fuerte raigambre en razones vinculadas al ajuste fiscal y la orientación política dominante en el plano del rol del Estado en la gestión del sistema educativo.

La implementación del programa se dio en un contexto de reformas del Estado que ocurrió en la Argentina durante la década de los noventa, y en forma simultánea en casi todos los países de la región, como parte de un programa regional de privatizaciones, ajuste estructural del Estado y reducción del gasto público, la liberalización del comercio exterior y los flujos financieros especulativos, junto con el aumento del endeudamiento público para sostener un tipo de cambio fijo, impulsado por los principales organismos internacionales de crédito con influencia en la región.

En el plano de las políticas sociales, los cambios operados a través de las reformas implementadas tuvieron fuerte impacto en la reducción de la protección de la ciudadanía frente a los riesgos sociales. Esto se dio en particular a través de la privatización del sistema de jubilaciones y pensiones, la transferencia de importantes responsabilidades y funciones para la administración de los servicios sanitario y educativo a las provincias y la proliferación desarticulada de acciones focalizadas y de poca escala para hacer frente a la pobreza. (Repetto y Tedeschi, 2013)

Este proceso de ajuste estuvo precedido en la Argentina por un ciclo de fuerte inestabilidad financiera que implicó para la población la reducción súbita del poder adquisitivo del salario como resultado del ciclo hiperinflacionario que desató esa trayectoria de la economía nacional en el año 1989. La inestabilidad económica de ese período sumió a un número importante de personas en la pobreza y el desempleo, lo cual generó el contexto social propicio para que se demanden soluciones rápidas para estabilizar la situación macroeconómica del país. A través de una campaña de tipo populista y un programa económico de corte neoliberal, Carlos S. Menem gana las elecciones en 1989, asume anticipadamente la presidencia y establece acuerdos con algunos de los sectores más poderosos de la economía transnacional con presencia en Argentina y la banca internacional para lograr estabilizar la economía e implementar un plan de gobierno que reduzca la participación del Estado en la economía y ceda parte de sus funciones al funcionamiento del mercado como asignador de recursos.

Este proceso histórico se encontró marcado por el aumento de la desigualdad socioeconómica y educativa (Tiramonti, 1997; López, 2005, 2004; Danani, 2012), cuyos efectos amplificaron en muchos casos los mecanismos de transmisión intergeneracional de

la pobreza y la exclusión, con particulares consecuencias en las vidas de niños y jóvenes pertenecientes a los sectores populares.

En la Argentina, ese ciclo de exclusión impactó con más fuerza durante la década de los noventa, afectando amplios sectores de la población, aunque los sectores más pobres fueron los más “vulnerabilizados”. Esta expresión, tomada de Loyo y Calvo (2009) hace justamente referencia a una condición de mayor debilidad frente a los riesgos siendo resultado histórico de procesos sociales que llevan a determinados grupos sociales a esa situación como consecuencia de un complejo proceso de concentración de la riqueza por parte de otros grupos dominantes en la sociedad, la segmentación del territorio urbano, la explotación económica, la segregación de la participación política y la desigualdad en el acceso a la educación y los bienes culturales. Este término es apropiado para evitar la carga individualizante de la noción usual de “vulnerabilidad”, concepto que no deja traslucir las relaciones sociales que están en la base de la desigualdad social.

La sanción de la **Ley Federal de Educación** Nro. 24.195 (LFE) se dio justamente como parte de ese ciclo de políticas en el mes de abril de 1994, con la aprobación definitiva en la Cámara de Diputados de la Nación del proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, luego de un año de debate parlamentario y modificaciones en ambas cámaras.

La ley fue aprobada en ausencia de acuerdos significativos con los gremios docentes mayoritarios y con la disidencia de la mayoría de los partidos políticos de la oposición.

La sanción de la LFE fue precedida por un conjunto de leyes que constituyeron el andamiaje legal de la denominada “reforma educativa”. En 1992 ya se había sancionado la Ley de Transferencia Nro. 24.049, la cual obligaba a transferir de la órbita nacional a la provincial las escuelas secundarias y los institutos terciarios docentes y técnicos³.

En ese contexto de reformas del estado y de transferencia de responsabilidades sobre la gestión de algunos servicios públicos, no siempre acompañado por la correspondiente transferencia de recursos, se dio un escenario de tensiones entre la Nación y las provincias para la gestión del sistema educativo. Existen distintos trabajos que han estudiado los sucesivos procesos históricos de transferencias de responsabilidades educativas entre la Nación y las Provincias (Falleti, 2001; Repetto, 2001) y excedería los objetivos del presente trabajo profundizar este tema, pero si es necesario destacar que la reforma educativa se llevó adelante por iniciativa del gobierno nacional, el cual tenía una mirada que priorizaba las acciones de corte fiscalista por sobre otras transformaciones del Estado (Braslavsky y Cosse, 1996).

³En la década del 70, bajo el gobierno del gobierno de facto se había iniciado el proceso de transferencia de servicios educativos con el traspaso de la Nación a las provincias de las escuelas primarias.

Todo este andamiaje de políticas de ajuste fue el trasfondo para la sanción de la ley y la presión desde el ejecutivo nacional para transferir las escuelas secundarias y los institutos terciarios a las provincias. Algunos autores (Grassi; 1994, Tiramonti, 1997, Filmus y Miranda, 2000) señalan que estos fueron los fundamentos principales que justificaron la decisión política de la reforma educativa en ese período, y no propuestas vinculadas a la mejora de la educación en el país. La descentralización sirvió como estrategia para disciplinar a las provincias en el ajuste fiscal que la nación había acordado con los acreedores internacionales (Thwaites Rey, 1998).

La reforma educativa fue además parte de una tendencia internacional en la región (Braslavsky y Gvirtz, 2000; Oelsner, 2002, Finnegan y Pagano, 2007) impulsada también por agencias de crédito y de asesoramiento técnico internacionales. Como describe Braslavsky (1995), siete países en América Latina sancionaron leyes generales de educación y otros tres (Ecuador, Costa Rica y Uruguay) iniciaron procesos de modificación de sus marcos normativos, lo cual da cuenta de la dimensión de las reformas educativas en el continente.

Es cierto también que en Latinoamérica existían previamente planteos y demandas sobre la necesidad de reformar los sistemas educativos con el propósito de mejorar las condiciones de equidad de la población, además de poder adaptarlos al nuevo contexto democrático que surgió en la región a partir de la década del ochenta⁴. En síntesis, se puede observar que existió una compleja red de elementos que promovieron los cambios en el sistema educativo y moldearon los cambios que efectivamente se hicieron bajo ese contexto sociopolítico.

A continuación se describen, tomando el esquema de Tedesco y Tenti Fanfani (2001), los principales ejes pretendidos por la reforma educativa implementada en la Argentina en los años noventa:

- a) Reforma de la estructura de niveles del sistema educativo y extensión de la obligatoriedad a 10 años.
- b) Renovación de los contenidos curriculares
- c) Institucionalización de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación
- d) La implementación de políticas compensatorias en respuesta a las características de la situación social en ese período
- e) Modernización de la gestión institucional
- f) Aumento de la inversión en el sistema educativo

⁴En la Argentina se realizó el Congreso Pedagógico Nacional entre los años 1984 y 1988, impulsado por el Ministerio de Educación de la Nación con el propósito de democratizar y modernizar la educación pública. Según Tedesco y Tenti Fanfani (2001) existía ya "...un fuerte consenso acerca de la necesidad de sancionar una nueva ley general para ordenar el desarrollo de la educación básica."

En el plano formal de la Ley Federal de Educación, es importante destacar la incorporación de la responsabilidad del sistema educativo en la *cobertura asistencial* de la población, como medio para posibilitar su acceso, permanencia y el egreso en el ámbito educativo. (art. 5, LFE).

Por otra parte también se establece el carácter subsidiario del Estado en la educación de las personas al indicar que:

“las acciones educativas son responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación, del Estado Nacional como responsable principal, de las Provincias, los Municipios, la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las organizaciones sociales” (LFE, art. 4)

Ambas cuestiones constituyen cambios en las “tomas de posición” del Estado en cuanto a la cuestión educativa, su problematización y el tipo de estrategias que debían diseñarse desde el Estado Nacional.

El reconocimiento del carácter compensatorio de la política educativa, al menos una parte de ella, constituyó una fuerte señal para promover desde el Estado la aceptación y la naturalización de las desigualdades sociales que se generaban bajo el normal desenvolvimiento del sistema económico y social del país, bajo la visión neoliberal compartida por los responsables políticos en ese momento.

La sanción de esta ley no solo naturalizaba las desigualdades, sino que las institucionalizaba al darle carácter legal en la propia ley educativa.

El Ministerio de Educación de la Nación lanza en el año 1993 el Plan Social Educativo, el cual se constituye en el programa de referencia dentro de las acciones compensatorias que se formalizan en la cartera educativa nacional.

2.2 El Plan Social Educativo: ¿Nuevas demandas a las políticas educativas?

El PSE inaugura una nueva etapa de las políticas educativas al institucionalizar un recorte y la focalización sobre una parte de los alumnos del sistema educativo argentino: *la población pobre que asiste a la escuela*. Como señala López (2005), el PSE constituye la primera política compensatoria nacional. Para ese propósito, a nivel ministerial se crea la Dirección Nacional de Programas Compensatorios y se establecen líneas presupuestarias específicas bajo esa categoría.

La puesta en marcha de este plan tiene un peso muy importante en la constitución de nuevas subjetividades dentro de la estructura del sistema educativo, rompiendo con la tradición en nuestro país del ideal de una educación común (Duschatzky y Redondo, 2000). Se inaugura así una etapa de fuerte priorización de las acciones focalizadas por parte del Ministerio de Educación, reconociendo la fuerte fragmentación social que el nuevo orden económico iba estructurando en la sociedad argentina, además de reforzar la lógica de programas sociales compensatorios que caracterizaron la intervención social del Estado durante los noventa.

En este sentido, cabe destacar que el PSE cumplía una función simbólica que excedía el plano educativo, al buscar consensos más amplios para difundir esta visión de la intervención social del Estado en otros campos, especialmente dentro de las políticas sociales. Al mismo tiempo, el plan debía generar ciertos consensos a través de las ayudas que debía brindar. Estos consensos debían garantizar la necesaria cohesión social que viabilice políticamente las reformas en curso y morigerar el impacto de la marcada reducción de las oportunidades de trabajo para los sectores asalariados.

El PSE estuvo estructurado inicialmente en base a dos subprogramas: “Mejor Educación Para Todos” y “Mejoramiento de la Infraestructura Escolar”. A partir del año 1997 se incorporó al Plan el “Programa Nacional de Becas”, el cuál representaba una medida basada en la individualización de las causas de los problemas asociados a la educación de los sectores marginados. Este último componente fue financiado con créditos externos otorgados a ese fin⁵.

Danani y Beccaria (2011) desarrollan la noción de “individualización” de la protección social, para explicar el tipo de estrategias de promoción social en los que se busca separar la concepción de los problemas sociales de la esfera de los procesos colectivos, llevándola al plano de las trayectorias individuales de las personas. Por medio de este proceso, los autores indican que los resultados y las situaciones que alcanzan las personas (especialmente en contextos desfavorables) son explicados como resultados de sus propias capacidades y decisiones individuales. Así, la asistencia que se brinda para mejorar el contexto de las

⁵Fondos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo/ BID. Préstamo 1031/OC-AR.

personas queda también determinado en forma desagregada del conjunto social, estableciendo merecimientos personales para recibir la asistencia brindada.

Las becas escolares de ayuda económica constituyen un claro ejemplo de este proceso, en el que las personas deben justificar ante la escuela su situación de pobreza y la inexistencia de otros recursos accesibles, para poder ser elegidos como beneficiarios de la beca otorgada desde el Plan.

En el mismo sentido Duschatzky y Redondo (2000) sostienen que el esquema de becas, como eje estructurante del plan junto a la distribución de libros y subvenciones a las escuelas para equipamiento, tiende a poner el problema de la pobreza solo en clave de distribución de recursos por parte de los funcionarios responsables de atender esa problemática desde el Estado.

Es razonable pensar que este tipo de estrategias de becas económicas en el ámbito escolar modifica de alguna manera el vínculo pedagógico entre alumno y escuela. Esto ocurre particularmente cuando el joven, y su familia, deben demostrar su condición de pobreza para obtener ese beneficio. De esta forma, el vínculo del joven con su escuela pasa a quedar mediado por una serie de instrumentos y valoraciones “técnicas”, en las que se determina si cumple con los parámetros necesarios para ser categorizado como pobre. Esto además en un contexto donde solo algunos alumnos de la escuela recibirán el beneficio, lo cual hace que la participación en el sistema educativo aumente la fragmentación social al establecer distintos tipos de beneficios del esfuerzo de escolarización, según el nivel socioeconómico del alumno. Retomando el análisis de las autoras:

“Si además, los probables beneficiarios son interpelados en su condición de pobreza convirtiendo una contingencia social en estigma personal y produciendo una fractura en la enunciación de los sujetos de la educación, más que reparar una desigualdad se la está construyendo al fragmentar discursiva y materialmente a la población escolar.”(Duschatzky S. y Redondo P., 2000: 11)

Este esquema además generó que los propios docentes y directivos en la escuela fuesen percibidos por las familias como intermediarios de la asistencia económica, hecho que posiblemente haya generado transformaciones del vínculo pedagógico y la noción de igualdad, tanto en el aula como en la sociedad. Para Feldfeber y Gluz (2011: 343), *“este modo de hacer política, implicó un cambio de los modelos de prestación de aspiración universal basados en la reciprocidad que supone la educación como derecho y que se había expresado a lo largo de la historia del sistema educativo nacional en la progresiva expansión de una educación común.”* Ese mismo proceso de selección que establece el principio focalizador

del Plan con los alumnos-beneficiarios, ocurrió en torno a la selección de las escuelas que recibieron la asistencia técnica y financiera del PSE.

La ejecución del Plan implicó una fuerte centralización de las decisiones a través de la selección de las escuelas participantes por parte del Ministerio de Educación y Cultura, a pesar de la idea general de descentralización que se planteó en los fundamentos de la reforma educativa. En la cláusula sexta del capítulo III del Pacto Federal Educativo se establece que “los fondos (...) serán girados a la Institución responsable de los programas acordados (escuela o colegio, cooperadora, instituto, etc.) y en la forma convenida con cada jurisdicción.”

Esta situación generó que las escuelas tuvieran que demostrar individualmente las carencias de sus alumnos y justificar la inversión estatal en infraestructura y material didáctico a través del diseño de propuestas específicas para quedar seleccionadas por la autoridad educativa correspondiente. En las etapas iniciales del PSE, la autoridad de referencia era el Ministerio Nacional, siendo que luego se dio mayor injerencia a los equipos técnicos de los Ministerios provinciales de educación.

Los equipos técnicos del Ministerio debían verificar que la asistencia llegaba a las escuelas que recibían a alumnos en mayor situación de pobreza. Este poder que tuvo el Ministerio fue utilizado directamente para la selección de las primeras 1000 escuelas que fueron escogidas para recibir el apoyo. Luego de esa primera selección, las áreas educativas provinciales tuvieron autonomía para realizar la selección de establecimientos escolares a asistir. Esta lógica para la focalización de escuelas apoyadas no se ajusta al argumento de la descentralización, el cual aparecía recurrentemente reflejado en el discurso oficial de la época.

Dentro de cada uno de los subprogramas se fueron implementando distintos proyectos que aumentaban la idea de fragmentación y separación de las problemáticas sociales, como puede verse en el siguiente listado que surge de la documentación oficial del Plan en relación al subprograma “Mejor Educación para Todos”:

- Proyecto 1: Mejoramiento de la calidad de la educación en escuelas de nivel inicial y de 1ero. y 2do. ciclo de la Educación General Básica.
- Proyecto 2: Estímulo a las iniciativas institucionales
- Proyecto 3: Mejoramiento de la calidad de la educación secundaria
- Proyecto 4: Atención de necesidades educativas de la población aborigen.
- Proyecto 5: Promoción de acciones interinstitucionales de formación laboral para alumnos de tercer ciclo de Educación General Básica.
- Proyecto 6: Educación Básica de Adultos.
- Proyecto 7: Fortalecimiento de la Educación rural – EGB3.
- Proyecto 8: Apoyo a la Educación especial.

Existen algunos trabajos previos que indagaron las condiciones de implementación del PSE en los que se señala la casi exclusiva orientación del Plan hacia dos tipos de acciones, además de la distribución de becas de apoyo económico: la mejora y construcción de infraestructura escolar, así como la fuerte inversión de los recursos del Plan en bibliografía y útiles escolares. (Barreyro, 2001; Tedesco y Tenti Fanfani, 2001)

En cuanto a los recursos asignados por el gobierno nacional para el PSE, estos ascendieron a casi mil millones de dólares entre 1993 y 1998 (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001; Sanguinetti, 2002). Esta cifra convierte al PSE en un programa central en relación a su peso en el presupuesto del Ministerio de Educación, para lo cual se deben señalar algunas cuestiones importantes.

En primer lugar hay que destacar que el Plan Social Educativo se puso en marcha junto con el Pacto Federal Educativo (PFE), el cual se ejecutó para cubrir las mayores erogaciones que debían hacer las provincias al transferírsele los servicios educativos y al aumentar los años de escolarización obligatoria. Este acuerdo incluía una contraparte provincial, la cual era exigida para transferir los fondos nacionales.

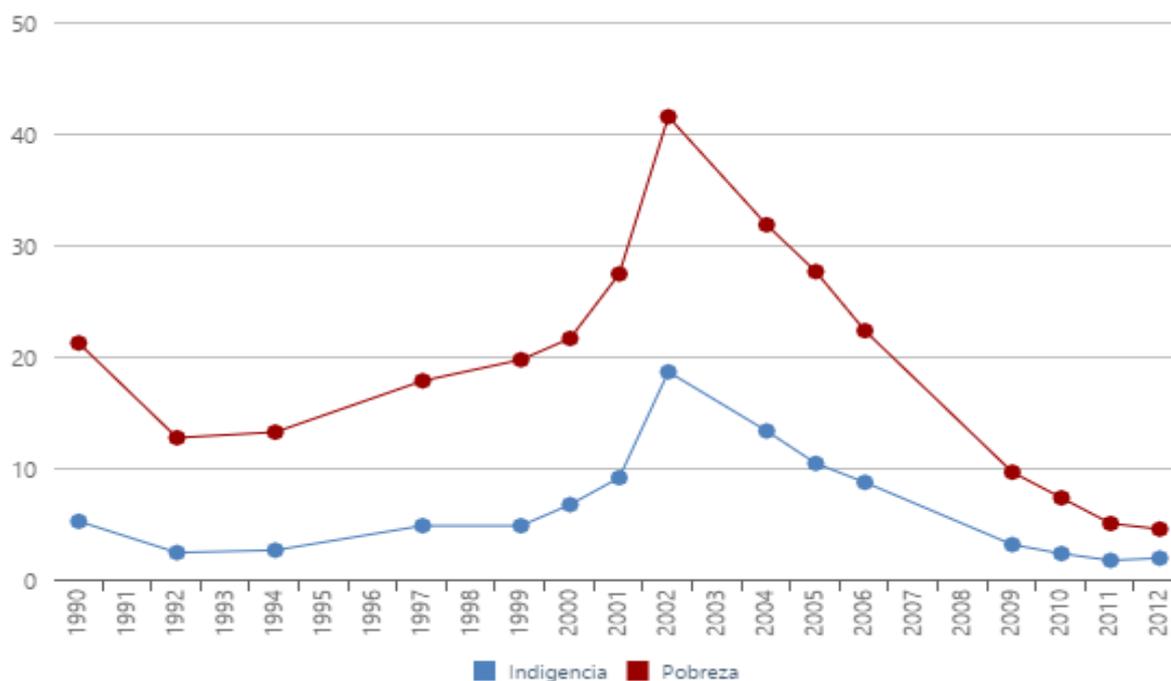
Sanguinetti (2002: 2), en su estudio sobre el impacto financiero del PSE sobre las cuentas fiscales de las provincias, sostiene que “los fondos asignados para el PSE tenían que reducir la desigualdad regional e interpersonal en el acceso a los servicios de educación básica a través de un conjunto de prestaciones focalizadas en un determinado conjunto de la población escolar”. En esa dimensión de análisis, también aporta un dato interesante al presentar información financiera del período de ejecución del Plan en el que muestra como los fondos aplicados por el Ministerio de Cultura y Educación directamente a las escuelas alcanzó a partir de 1997 más del 35% del gasto total educativo no salarial de las provincias.

El PSE era presentado como la estrategia principal para lograr mejorar las condiciones de equidad en el acceso al sistema educativo. Es decir, se tomaba como natural las condiciones estructurales que generaban las diferencias entre sectores, siendo el Plan una de las estrategias de intervención estatal para reducir el impacto de esta distribución desigual de recursos a nivel estructural. En palabras de Braslavsky:

“Los nuevos reformadores [...] comenzaron entonces a reemplazar el principio de la igualdad de oportunidades por el principio de la compensación de las diferencias. De acuerdo a este último principio, el Estado debe dar más a quien tiene menos. En términos de política educativa y, en particular, en términos de políticas educativas elaboradas en contextos de restricción económica o financiera, esto significó crear y desarrollar el concepto de políticas focalizadas o semifocalizadas, en particular para compensar las diferencias en los puntos de partida de los escolares provenientes de diferentes zonas geográficas y sectores sociales” (Braslavsky, 2004).

Hacia 1998, el 48% de las escuelas de gestión estatal de todo el país recibían apoyo económico del Plan Social Educativo. En término de alumnos, la cobertura del Plan alcanzaba al 35% del total que asistía a establecimientos estatales (Minteguiaga, 2002). Esta escala presenta algunos interrogantes en cuanto al carácter focalizado de este plan. Cabría preguntarse por las razones de atender con la asistencia brindada a una parte tan grande de la población, ya que el PSE estaba dirigido a la población con mayores niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Si observamos el gráfico 1, podemos apreciar que el nivel de pobreza a nivel nacional, se encontraba alrededor del 20%, bastante por debajo de la cobertura que tenía el PSE.

Gráfico 1: Población cuyo ingreso per cápita medio está por debajo de la línea de pobreza e indigencia



Fuente: CEPAL en base a EPH INDEC.

En este sentido, interesa hacer una lectura sobre las formas en que desde el Plan se “identificaba” y focalizaba a la población objetivo. Así cabe preguntarse acerca de la capacidad simbólica del plan de construir subjetividades en relación a sus destinatarios.

En los distintos documentos relevados del PSE se han podido encontrar las siguientes formas de mencionar los sectores a los que se dirigía el plan: “ámbitos socioeconómicos carenciados”, “poblaciones de bajos recursos”, “sectores sociales más carecientes”, “zonas urbano-marginales”.

Este tipo de focalización basada en la vulnerabilidad, marginalidad, la carencia y el riesgo promovió la estigmatización de alumnos y familias que eran incluidas como beneficiarias en el plan. En algunos trabajos (Duschatzky y Redondo, 2000, Barreyro, 2001) se deja en

evidencia como operaba el mecanismo por el cual se estigmatizaba a toda una escuela, incluyendo la comunidad de ese barrio, por constituirse como escuela “seleccionada” para recibir ayuda.

La participación en el Plan Social Educativo era, a su vez, una situación buscada en ese período por las escuelas, lo cual las ponía en una situación de competencia por los recursos del Estado. Cada una debía presentar una propuesta técnica que superara las características de los proyectos presentadas por otras para ser seleccionadas. De esta forma se podía adquirir equipamiento e infraestructura escolar para aumentar los recursos educativos de los sectores de menores recursos socioeconómicos como resultado de un proceso competitivo frente a otras escuelas que quizás tenían mayores carencias y compartían un contexto social desfavorable. Además, el diseño individual de los proyectos por parte de las escuelas promovía proyectos pedagógicos fraccionados, que no permitían pensar en realidades sociales más amplias que la de la propia comunidad de esa escuela.

De una manera programática, el PSE iba instalando una visión proclive a acciones educativas independientes entre sí, como estrategia deseable para la mejora en la calidad educativa y en la cobertura de cada escuela participante.

Sin indagar acerca de los factores estructurales que llevaron a esas escuelas - casi el 50% del total de las escuelas públicas en 1997 - y sus comunidades, a ser destinatarios del aporte social del Ministerio, los directivos de las escuelas recibían indicaciones desde los equipos ministeriales provinciales y de la Nación para diseñar estrategias educativas elegibles por la autoridad educativa para recibir libros, equipamiento escolar para aulas y laboratorios de ciencias, fondos para mejoras edilicias y becas para sus alumnos.

Todos estos aportes terminaban siendo apoyos “extraordinarios” que recibían las escuelas por haber logrado demostrar la mayor vulnerabilidad educativa de sus alumnos, además de haber presentado propuestas de proyectos educativos que eran superiores frente a otros proyectos que no eran seleccionados.

Al pasar la asistencia por un proceso de selección por parte de los equipos provinciales, se instalaba la posibilidad cierta de que se pueda hacer un uso clientelar de los materiales aportados, así como también reforzaba la subordinación de los alumnos hacia las autoridades educativas que otorgaban la ayuda, lo cual incluía en algunos casos actos escolares para recibir los materiales en los que los alumnos preparaban actividades artísticas para agradecer a los funcionarios provinciales o nacionales la ayuda recibida. (Barreyro, 2001)

El desarrollo del Plan Social Educativo durante casi siete años mostró en sus resultados las limitaciones que se criticaban en esos años sobre las políticas compensatorias y los programas focalizados en la educación. Algunos autores (López y Gluz, 2002) mostraron los problemas que surgían de una estrategia de política educativa nacional que no se daba articulada entre las provincias ni con otros efectores de las políticas sociales estatales. Esto

generaba en algunos casos intervenciones que se superponían entre sí y no se coordinaban para lograr impactos duraderos de mejora sobre las condiciones de vida de los destinatarios que pudieran tener impacto real en los aprendizajes realizados.

Otro problema que trajo aparejado la estrategia del PSE fue el de haber consolidado la segmentación del sector educativo y la cristalización de circuitos con diferente calidad educativa (Tiramonti, 2004). No podemos afirmar que este problema haya sido inaugurado por la reforma educativa de los años noventa ni por la implementación de este plan. Pero este proceso que ya existía en la Argentina previamente, tuvo en la gestión de este plan una visión que aceptó y legitimó la fragmentación así como la estigmatización de los destinatarios (Terigi, 2009).

Otros autores (Feldman et al., 2013) plantearon también los problemas que trajo aparejado el vínculo entre las instancias centrales y locales de gestión educativa. El PSE pasó de una primera instancia centralizada, donde el vínculo para la gestión de recursos era casi directo entre la escuela y el Ministerio de Educación, pasando luego a estar mediado por la autoridad educativa provincial. Es posible que en este aspecto haya sido necesario ampliar la participación de otros actores del nivel local, por ejemplo organizaciones de base y gobiernos locales, dado que las mejoras requeridas para lograr resultados en la inclusión educativa de niños y jóvenes excedían la incumbencia institucional de las áreas educativas.

Para analizar el impacto que el PSE ha tenido sobre la cobertura del nivel medio en los sectores de menores ingresos económico en el país, se presentan los dos siguientes cuadros (ver Cuadro 1 y Cuadro 2) que analizan la evolución de la tasa neta de escolarización por niveles de ingreso en la franja de jóvenes de 13 a 17 años:

Cuadro 1: Tasa neta de escolarización secundaria para Argentina en años seleccionados por nivel de ingresos

	1993	1998	1999	2000	2001	2002	2003
30% inf	41,89	68,23	71,98	74,04	74,68	73,77	79,42
30% med	56,59	80,71	83,15	87,57	85,36	85,21	89,26
40% sup	67,4	91,23	88,78	92,61	93,58	92,64	96,38

Fuentes: IPE - UNESCO / OEI en base a EPH del INDEC

Cuadro 2: Tasa bruta de escolarización secundaria para Argentina en años seleccionados por nivel de ingresos

	1993	1998	1999	2000	2001	2002	2003
30% inf	52,64	82,78	89,07	94,07	93,27	92,81	98,79
30% med	71,24	106,3	111,1	120,91	111,97	111,58	113,68
40% sup	86,43	114,08	116,26	121,72	119,18	114,9	113,85

Fuentes: IPE - UNESCO / OEI en base a EPH del INDEC

Podemos ver en las estadísticas educativas presentadas cómo el aumento en la cobertura del nivel medio se produjo principalmente en los sectores pobres de nuestro país.

El incremento en la tasa de escolarización para los jóvenes que provienen de los hogares de menores ingresos es del 89,6% entre los extremos analizados, mientras que para el tercio de mayores ingresos el crecimiento fue bastante menor en torno al 43%.

Ese mayor crecimiento entre las tasas de expansión de la matrícula hizo que la brecha de escolarización entre los grupos haya pasado de 25,5 puntos de diferencia en 1993 a 17 puntos porcentuales diez años más tarde. A pesar de la expansión del sistema en ese período, puede verse que persistió la inequidad de la escuela secundaria, perjudicando el acceso del grupo de adolescentes de menores ingresos. Si se analizan los datos para la tasa de escolarización bruta, los datos no presentan diferencias significativas en las comparaciones entre grupos de ingresos.

Distintos autores (Tiramonti, 2004; Tedesco, 2005) analizan a través de sus investigaciones cómo se dio un proceso de crecimiento y ampliación de la cobertura del nivel secundario, al mismo tiempo que se consolidaba una marcada fragmentación del sistema educativo, en particular de nivel medio. Esta consolidación de distintas estructuras educativas incluye proyectos institucionales de diversa calidad de la propuesta educativa, niveles de inversión muy disímiles y equipamientos pedagógicos que se definen en función de las características de las poblaciones que atienden. Así, como advierte Dussel (2010: 3), “cuando se habla del nivel medio, forman parte del mismo universo escuelas localizadas en áreas rurales, en ámbitos urbano-marginales, escuelas donde concurren sectores medios que sostienen una opción por la escuela pública y escuelas de élite que forman sujetos competitivos que aprenden y actúan en un mundo de recursos globales a su disposición.” La implementación de una estrategia de inclusión educativa como el Plan Social Educativo fortaleció la consolidación de un circuito diferenciado de escuelas que permitió llegar a un número creciente de jóvenes provenientes de hogares en condición de pobreza, pero reforzando el proceso de reproducción de la misma a través de la asistencia a un circuito educativo (de gestión pública) diferenciado y de menor calidad en los aprendizajes impartidos. De este modo, la mayor cobertura lograda, no garantizó el éxito en la búsqueda de la inclusión de estos jóvenes, condicionando sus trayectorias educativas y laborales futuras.

CAPÍTULO III: El Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE)

3.1 El Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE): su marco contextual

El fin de la década neoliberal fue sumamente costoso en términos de bienestar para la población en la Argentina. Ese ciclo culminó con la crisis económica e institucional más profunda que haya sufrido la Argentina en el último siglo (Isuani, 2002). No será materia de análisis del presente estudio los alcances de la crisis ocurrida en el país, pero si es destacable mencionar que en términos del desfinanciamiento del Estado y su capacidad de intervención en el plano educativo la situación era sumamente crítica, al igual que en otras áreas sociales del Estado. (Rivas, 2010: 35)

El gobierno que había ganado las elecciones en 1999 dentro de una coalición política llamada “Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia”, no solo no había podido revertir el curso recesivo de la economía que había empezado a acelerarse en 1998 como parte del agotamiento del modelo económico imperante, sino que tomó decisiones que buscaron profundizar algunas de las líneas de política económica y reducción del gasto público vigentes durante el período de reformas neoliberales precedente (Pucciarelli y Castellani, 2014).

Así, en diciembre de 2001 se produce una crisis definitiva para la gobernabilidad del país y el presidente Fernando De La Rúa presenta su renuncia al cargo en el medio de movilizaciones populares y acciones represivas por parte de las fuerzas de seguridad bajo órdenes del Poder Ejecutivo.

La situación social se tornó sumamente frágil, con elevados índices de pobreza y desempleo que alcanzaron niveles históricos. La Asamblea Legislativa tuvo que elegir en pocas semanas 5 presidentes, debido a las sucesivas renunciaciones que presentaba cada uno frente a los bajos márgenes de gobernabilidad que enfrentaron.

Fue recién en 2003 que se realizan nuevas elecciones en el país, de las que resulta formalmente elegido el presidente Néstor C. Kirchner.

Ese hito marca el lento regreso a la normalidad institucional del país, además del inicio de un ciclo de políticas que se irán desarrollando, al cual denominaré el período *de contra-reforma de las políticas sociales de orientación neoliberal*.

En esta línea, se adscribe a la idea que las intervenciones sociales del Estado son, a la vez, medio y resultado de una pugna por la dirección del Estado y de la sociedad. Por esto, me interesa caracterizar el período bajo análisis en este capítulo (2003-2009⁶) como de contra-reformas debido a la manifiesta intencionalidad política de modificar la institucionalidad y revertir las bases sociales legadas por la transformación neoliberal en la Argentina. Para Danani (2012), en este período se revirtió la regresividad que las políticas (sociales) habían

⁶Se ha tomado el año 2009 como fin del período bajo análisis debido a que en ese año finaliza la ejecución del PNIE junto con el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo/a. Tanto esa política como las implementadas en el sistema previsional, entre otros ejes de política, permiten sostener que ese período sigue vigente luego del límite temporal elegido

presentado en los años noventa, dándose un nuevo tipo de legitimación de la orientación de las políticas de Estado en distintos ámbitos que sustentaron esto no solo desde el plano discursivo sino en la práctica concreta de la gestión de programas.

En este período se dio un marcado aumento del protagonismo de la participación del gobierno nacional en la implementación de políticas universales de protección en las áreas de la salud y la educación, la coordinación de políticas y recursos que estaban fragmentados y desfinanciados realizando una importante inversión pública social dirigida a las familias vulnerables, así como una significativa ampliación de la cobertura tendiente a universalizar la seguridad social contributiva junto a medidas de protección no contributivas. (Repetto y Tedeschi, 2013)

En función de mi objeto de estudio y de los objetivos analíticos que estructuran este trabajo, se realizará en esta sección el análisis de las políticas educativas de este período, en particular del conjunto de programas que se denominaron de **inclusión socioeducativa**.

Se intentará mostrar los nuevos sentidos que se le otorgaron a la función que desarrollan las políticas educativas bajo el nuevo modelo estatal.

Desde el Ministerio de Educación, como en otros ámbitos del Estado, había en la gestión una enunciación explícita de la intención de diferenciarse claramente de las posiciones asumidas desde las políticas públicas en los noventa. De esta forma, en el campo educativo se planteaba la necesidad de recuperar la centralidad del Estado en su gestión, abandonar la estrategia de focalización de los programas a implementar, plantear como objetivo la igualdad de oportunidades (educativas), desmercantilizar la educación y evitar su adaptación automática a las necesidades establecidas en el mercado (Vassiliades, 2008: 195).

Con estos argumentos, desde el Ministerio de Educación de la Nación se fue buscando legitimar una orientación de las políticas educativas no solo en función de los nuevos logros a alcanzar, sino también en función de realizar una evaluación crítica de la orientación anterior de la cartera educativa y diferenciarse de lo que se había implementado como políticas educativas en el período anterior. (Sinisi y Montesinos, 2009)

La sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206 en el año 2006 marcó un cambio en el rumbo de las políticas educativas, reorientando la estrategia de abordaje de las condiciones sociales en la que se desarrollan la tarea educativa de una lógica de *cobertura asistencial de la población*, como parte de las tareas del sistema establecidas en la Ley Federal de Educación (art. 5), a una orientación de promoción de la igualdad educativa haciendo foco en la población más desfavorecida.(L.N. 26.206, arts.79/80)

En distintos documentos elaborados por el Ministerio de Educación Nacional en ese período se hacía una autocrítica desde el Estado, acerca de su responsabilidad en el deterioro de las condiciones sociales de la población y su responsabilidad en la ejecución de políticas. Esta autocrítica perseguía el objetivo de revertir la situación creada. Así podemos leer:

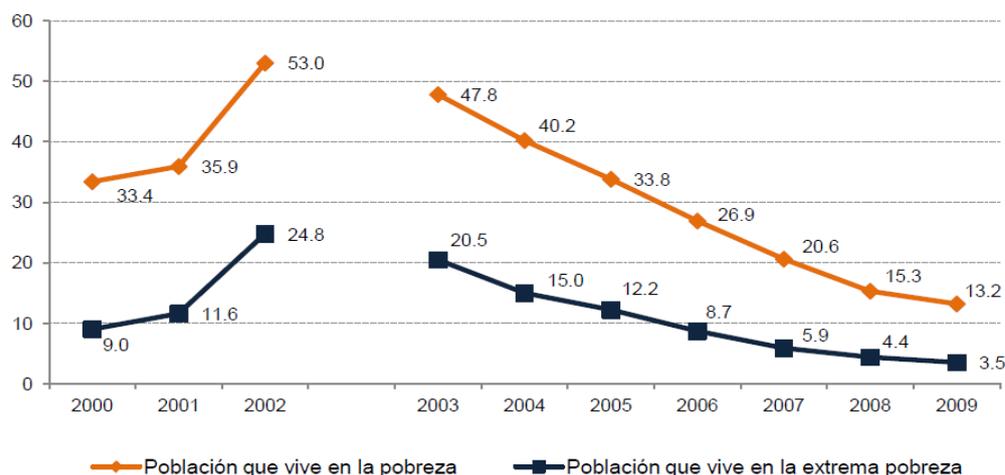
“Las transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales ocurridas durante las últimas décadas, produjeron la exclusión de gran parte de la población argentina. En nuestro país, desde el Estado Nacional, se promovió la subordinación de bienes públicos como la educación, la salud y el trabajo, a la lógica del mercado. Tal política profundizó las desigualdades, (...). Frente a esta situación, es necesario retomar un principio fundamental para la construcción de una sociedad justa: la escolaridad básica es un derecho inalienable de todos los sujetos, y el Estado tiene la obligación de garantizar este derecho.” (Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Documento Descriptivo del PNIE, 2006)

Ese discurso crítico de las intervenciones sociales del Estado durante la década neoliberal pasó a constituir uno de los ejes discursivos y normativos del programa de gobierno que comenzaba a marcar la orientación política a través de medidas de gobierno, planes y programas concretos que intentaban materializar lo postulado desde el discurso.

La centralidad de la educación como acción emancipadora de los sectores más desfavorecidos fue planteada como elemento legitimador del nuevo gobierno desde su asunción en 2003. Más allá de señales políticas concretas orientadas a revalorizar simbólicamente a la educación en general y la educación pública en particular, retomaremos luego en el análisis los cambios introducidos en las leyes principales del sistema educativo y la inversión realizada por el estado nacional, dos elementos clave para establecer el rol que se le buscó otorgar a la educación en el proyecto político de país.

En el año 2002 la pobreza y la indigencia habían alcanzado los máximos históricos, con un 53% de las personas en situación de pobreza (por ingresos) y un 24,8% de las personas, en su mayoría niños, que no podían cubrir las necesidades alimentarias mínimas definidas a través de la canasta básica de alimentos (ver Gráfico 2). Ese contexto social, junto a la desinversión y una marcada retracción del estado para garantizar condiciones mínimas de subsistencia, habían llevado a la población a un nivel bajísimo de institucionalización en espacios institucionales sostenidos por el estado, lo cual desembocó en lo que Svampa denomina un proceso de "descolectivización" que llevó a la pérdida de los soportes colectivos que configuraban la identidad del sujeto de amplios sectores sociales. (Svampa, 2005)

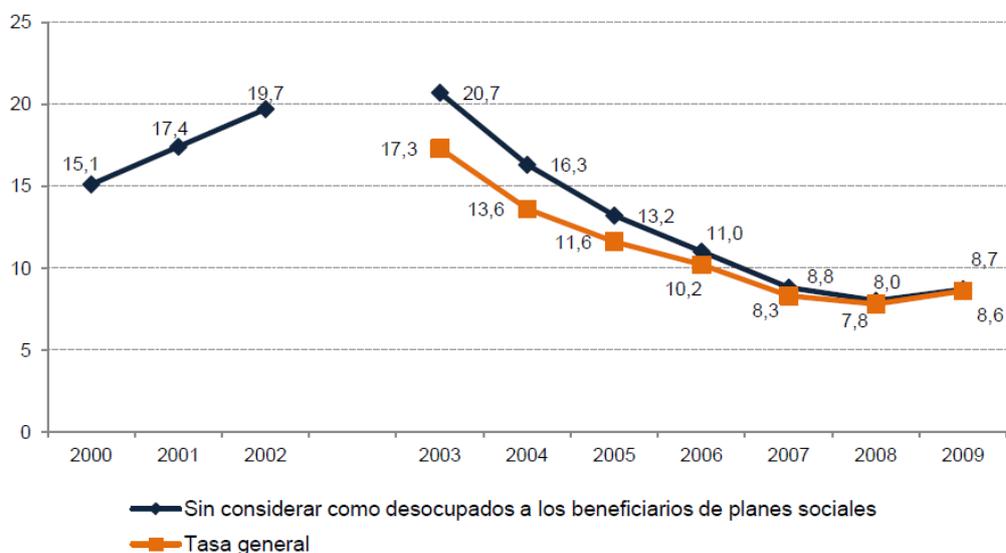
Gráfico 2: Evolución del porcentaje de población con ingresos por debajo del umbral de pobreza e indigencia, 2000-2009



Fuente: Repetto, F. y Potenza DalMasetto (2011), en base a PNUD y EPH del INDEC. Desde el tercer trim. del 2003 la metodología de la EPH cambia, por lo que se la discontinúa en relación a la serie hasta el 2002.

Esa situación se vió agravada por un mercado de trabajo reducido por las desfavorables políticas económicas tomadas en la última década que perjudicaron fuertemente a los sectores industriales nacionales que constituyen el mayor generador de puestos de trabajo en la economía nacional. La tasa de desempleo registrada en ese momento histórico (ver Gráfico 3) da cuenta de la incapacidad del Estado y los agentes económicos privados para generar los puestos de trabajo necesarios para incluir masivamente a la población económicamente activa y asegurar su sustento.

Gráfico 3: Evolución de la tasa de desempleo (conglomerados urbanos), 2000-2009



Fuente: Repetto, F. y Potenza DalMasetto (2011), en base a PNUD y EPH del INDEC. Desde el tercer trim. del 2003 la metodología de la EPH cambia, por lo que se la discontinúa en relación a la serie hasta el 2002.

3.2 ¿Qué cambia y qué continúa en las políticas de inclusión educativa argentina después del neoliberalismo?

El abordaje del PNIE en este capítulo permitirá analizar una propuesta de política educativa concreta surgida en un marco de desarrollo completamente distinto al que enmarcaba la implementación del PSE, aunque con coincidencias en cuanto a algunos de los objetivos generales, y con diferencias en cuanto a las estrategias diseñadas.

Existió una continuidad en cuanto a la demanda sobre el área educativa para gestionar líneas de intervención que faciliten la inclusión social de los sectores marginados, en particular en el caso de los adolescentes en contextos de pobreza. Existió claramente una expectativa sobre el área educativa para que logre la inclusión educativa (aunque la demanda era en realidad más amplia), además del cumplimiento de todas sus metas históricas de enseñanza y formación tradicionales.

Este punto es central para el presente trabajo, ya que sostenemos que en los noventa el tipo de programas definidos para lograr la inclusión educativa de jóvenes estuvo vinculado a la tarea de lograr mantener algún tipo de vínculo institucionalizado con los sectores más desfavorecidos, e interesa analizar la orientación de las acciones de inclusión socioeducativa en el período de contra-reformas para evaluar si hubo una modificación en cuanto a esa orientación de las políticas educativas implementadas desde el Ministerio de Educación.

Como sostienen Rockwell y Ezpeleta (1983), la escuela es uno de los lugares privilegiados y de características singulares en los que se encuentra el Estado con las clases subalternas. Siguiendo esta idea, podremos abordar ese vínculo constitutivo de las intervenciones sociales del Estado en su relación con la política educativa, en relación a la implementación de un programa con amplia llegada a las escuelas, en particular aquellas a las que asisten los hijos e hijas de las familias más empobrecidas a lo largo de la última década.

La escuela seguía siendo en los barrios más humildes una institución de referencia en tanto institución estatal que seguía estando presente, después de la década de los noventa. Esto generaba una ventaja frente a otras áreas del Estado para vincularse con los sectores excluidos.

Uno de los aspectos relevantes que se derivan del análisis bibliográfico es que en ese contexto se buscó una mayor expansión del sistema educativo con el objetivo de lograr una equiparación de oportunidades para todos los niños y jóvenes a través de su educación formal, pero también como la única estrategia viable para un Estado nacional diezmado que había perdido su capacidad de gestión de los riesgos sociales después de una década de neoliberalismo en la región. La expansión “contracíclica” del sistema educativo era una de las estrategias que constituía una opción realizable de política pública en ese momento del país (Dussel, 2010: 3). Pero una de las cargas que debía seguir sosteniendo la escuela media con

esta estrategia era que debía hacerse cargo de la situación de mayor vulnerabilidad que enfrentaban los alumnos y sus familias, ampliando las expectativas que se generaban sobre la escuela y su potencial para mejorar las condiciones de inclusión de sus egresados al mercado de trabajo.

Para dimensionar la estructura del sistema educativo en ese momento, siguiendo los datos de la DINIECE para el año 2004, el mismo contaba con 10.683.661 alumnos y 41.374 establecimientos, en los que desempeñaban 576.366 docentes.

De este universo educativo, el 24% del total de los estudiantes asistían a establecimientos de gestión privada.

Como parte de la fragmentación que la reforma educativa había dejado entre las distintas provincias que suscribieron en forma diferenciada a los cambios en la estructura académica de la educación primaria y secundaria, un 47,6% del total de alumnos estaba matriculado en la estructura de nueve años de educación general básica (EGB) y tres años del denominado polimodal (secundario superior u orientado), el 27,5% cursaba bajo la estructura de seis y seis años y casi un 25% cursaban en el esquema previo a las reformas, es decir con siete años de educación primaria y cinco de secundaria.

3.3 Objetivos y fundamentos del PNIE

Luego de una década de sancionada la LFE y del anuncio de la creación del Plan Social Educativo, el Ministerio de Educación de la Nación lanzó en el año 2004 el Programa Nacional de Inclusión Educativa, el cual incluía las líneas “Volver a la Escuela”, “Todos a Estudiar”, un componente dirigidos a niños y adolescentes judicializados y otra línea para alumnos en contextos rurales.

Este programa constituyó la acción programática principal del Ministerio de Educación con el objetivo de atender problemáticas educativas de sectores de mayor vulnerabilidad. Así se postulaba desde los documentos oficiales del Programa:

“El PNIE ha sido creado por el MECyT de la Nación, para dar respuesta a uno de los problemas educativos más graves, como es la exclusión escolar de un sector de niños y jóvenes que como consecuencia del deterioro socio-económico sufrido especialmente en las últimas décadas en nuestro país, han quedado fuera de los circuitos educativos que ofrece el Sistema .” (MECyT, Documento Base del PNIE, 2004: 1)

En este contexto socioeducativo, y basado en un documento base ministerial denominado “Objetivos de la Gestión Educativa 2003-2007 por una Educación de Calidad para Todos”, desde el Ministerio de Educación Nacional se establecía como objetivo general del PNIE:

“...intervenir sobre la tensión entre educación y pobreza, fortaleciendo tanto la inclusión y la permanencia en el sistema educativo como la promoción y el egreso de los alumnos mediante la implementación de políticas pedagógicas e institucionales orientadas principalmente a la EGB 3.” (MECyT, Documento Base del PNIE, 2004, p.3)

En el párrafo se condensa esta demanda, la cual marcará el curso de actuación del programa en cuanto a las líneas de trabajo que lo integrarán.

“se propone dar respuesta al problema de la exclusión educativa y social de niñas, niños y adolescentes que se encuentran fuera del sistema escolar. El objetivo es la inclusión y finalización de la escolaridad de aquellos que por diversos motivos nunca ingresaron o abandonaron los estudios.” (MECyT, Documento Normativo PNIE, 2007, p.5)

En ese mismo documento se planteaba “que era necesario generar una política de Estado que tienda a asegurar la igualdad de oportunidades en el marco de una política universal.” En los postulados generales del programa se reconoce a los sujetos como portadores de derechos y se establece la centralidad del Estado para efectivizar su ejercicio efectivo, lo cual sería un giro en relación a la visión neoliberal, pero también puede identificarse en esta estrategia de líneas de apoyo a los sectores más vulnerables ciertas continuidades en cuanto a la lógica de los programas focalizados, tan criticados en ese momento.

En relación a este punto, vemos que desde la gestión del programa se fueron generando condiciones para una implementación articulada del mismo con los niveles educativos provinciales, con los actores vinculados a la tarea educativa en la escuela y con organizaciones sociales que trabajaban por la mejora en las condiciones de vida de los más desfavorecidos. Además el programa se fue entrelazando con otras iniciativas llevadas adelante por el MECyT y luego con iniciativas de inclusión social gestionadas desde otras áreas de gobierno. Con esta estrategia se buscó ampliar el entramado de relaciones sobre el que impactaba la intervención. Había necesidad de incidir con mayores recursos sobre determinados sectores sociales y regiones del país, pero se buscaba que esas acciones se integren a procesos más amplios de mejora de las condiciones de vida para que pudieran tener efectos persistentes a lo largo del tiempo.

Cabe destacar que en el caso del PNIE se dio un proceso inverso al ocurrido en los noventa en cuanto a la sanción de una nueva ley para el sistema educativo. En aquel período vimos cómo, una vez sancionada la LFE, se instrumentó el mandato de la responsabilidad del Ministerio de Educación sobre las políticas compensatorias por medio del Plan Social Educativo.

En relación al PNIE, será recién en el 2006 cuando se sancionará la Ley de Educación Nacional 26.206, la cual establece desde el marco legal muchos de los principios que ya se habían manifestado en el diseño del PNIE. De esta forma se busca remarcar que el PNIE se puso en marcha en un contexto de mayor incertidumbre normativa para la política educativa del ministerio, dado que no se encontraba dentro de un esquema legal tan preciso sobre su rol en la intervención como sí tenía el PSE en la década anterior.

Existía, luego de los aprendizajes realizados con los programas aislados y focalizados, una tensión entre la urgencia de incluir a los sectores más postergados en el colectivo social y, al mismo tiempo, asegurar las trayectorias escolares en la educación básica y la institucionalización de políticas de largo plazo que aseguren el derecho a una educación de calidad. (Feldman et al., 2013)

En este contexto se comenzó con la implementación del PNIE en 5 provincias, para luego extenderlo rápidamente al resto de las provincias del país, salvo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El PNIE estaba conformado por las siguientes líneas de trabajo:

- a) Realización de acuerdos con cada jurisdicción
- b) Constitución de Mesas de Coordinación Local
- c) Desarrollo de Proyectos de Inclusión
- d) Creación de Espacios Puente en las escuelas, a cargo de facilitadores pedagógicos designados a tal fin
- e) Provisión de recursos materiales
- f) Otorgamiento de becas de apoyo económico para alumnos
- g) Acompañamiento de los alumnos en su trayectoria escolar a través del facilitador pedagógico
- h) Realización de capacitaciones para docentes, facilitadores pedagógicos, directores y supervisores
- i) Realización de capacitaciones para integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Uno de los rasgos distintivos de este programa estaba dado por la constitución de espacios colectivos de gestión que buscaban articular los distintos niveles de implementación de las acciones. Se buscaba con esta organización de la planificación incluir a diversos actores en el debate en torno a las estrategias para la articulación entre educación y equidad social, debate considerado estratégico por la situación social que enfrentaba el país. La apertura de

los espacios de gestión educativa a los actores sociales representativos de algunos de los sectores más vulnerables da cuenta de la ampliación del concepto de inclusión educativa que se pretendía instrumentar a través del PNIE.

Un ejemplo de esto último a nivel nacional es la conformación de la Mesa de Coordinación Nacional. La misma estaba integrada por el MCEyT, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, UNICEF Argentina y las siguientes organizaciones de la sociedad civil: Fundación de Organizaciones Comunitarias (FOC), Fundación Cimientos, Cáritas, Fundación SES y el Movimiento Barrios de Pie⁷. También figuraba en la Resolución Ministerial de creación del PNIE (Res. Min. 605/04) la convocatoria a las empresas Coca Cola y la Fundación YPF, como representantes del sector empresario.

El PNIE establecía la necesidad de conformar también las Mesas de Coordinación Provincial (una por provincia participante), aunque estas solo estaban integradas por autoridades de la cartera educativa provincial, sin participación de organizaciones sociales, como en el resto de las mesas.

En el ámbito local, cada escuela que recibía fondos del programa (ya sea para la escuela o de la forma de becas para sus alumnos) debía establecer una Mesa de Coordinación Local (MECOL).

De ella debían participar representantes de la escuela y de organizaciones de la sociedad con actividad en la comunidad donde se encontraba la escuela. En los documentos que explican la normativa del PNIE se establece que estas mesas debían estar constituidas, al menos, por representantes de dos organizaciones de la comunidad, un integrante de la Cooperadora Escolar (en caso que la escuela tuviese una), un representante de los padres y madres de los alumnos, otro en representación de organizaciones juveniles y también por algún referente comunitario que se vincule en su tarea o rol con el objetivo de inclusión educativa del programa.

Es importante detenerse a analizar las funciones de las mesas locales que definía el diseño programático, ya que este componente expresa un cambio importante con los tipos de intervención realizados en la década anterior a través del Plan Social Educativo.

Siguiendo este razonamiento, el rol otorgado a esta mesa de coordinación local expresa una visión sobre la intervención en las cuestiones educativas que excede la estrategia meramente compensatoria. Al menos en el plano normativo, se planteó la importancia de comprender a las distintas problemáticas educativas que alcanzaban a los sectores más desventajados como emergentes de procesos estructurales más complejos, que requerían intervenciones sociales acompañadas y coordinadas con distintos actores sociales.

⁷El Mov. Barrios de Pie es un movimiento social surgido en el 2001 como organización de trabajadores desocupados que se manifestaban inicialmente en busca de fuentes de trabajo. En el 2003 se posiciona como aliada del gobierno electo, finalizando esa alianza política en el 2008 por desavenencias con el partido gobernante.

El hecho de incluir la conformación de las mesas locales como parte de las instancias requeridas por el PNIE se veía reforzado por la necesidad planteada desde la normativa de firmar un “acta de participación y compromiso” por parte de esa mesa, en el cual debían establecerse las responsabilidades asumidas por cada actor al integrar ese espacio.

Una de las actividades principales planteadas como responsabilidad de las MECOL desde el programa está dado por la realización de un diagnóstico socioeducativo. Desde la perspectiva de los responsables del Ministerio, esta instancia debía permitir el logro de una mirada colectiva sobre las barreras que impiden o dificultan el acceso de los niños y jóvenes a la escuela, ampliando los procesos de exclusión a aspectos que no siempre están dados por cuestiones vinculadas estrictamente al campo educativo.

La mesa era además responsable de la convocatoria de los niños y jóvenes que se encontraban fuera de la escuela para que puedan reincorporarse, así como de la gestión de una beca de escolarización en los casos que correspondiese.

A su vez, la participación de distintos actores podía dar mayor sustentabilidad a las respuestas que desde la escuela podían darse para aumentar el proceso de inclusión. La idea de corresponsabilidad, que se hacía visible en la participación consensuada de los actores comunitarios aumentaba la viabilidad de los proyectos que debían diseñar las escuelas al sumar otros actores que podían acompañar las estrategias definidas por cada escuela.

Esta forma de trabajo cambiaba la lógica tan presente en la etapa del neoliberalismo, vinculada a la competencia entre proyectos como instancia de asignación de recursos. Muchas veces los actores sociales de una comunidad participaban en mesas de coordinación locales en distintas escuelas, de modo tal que se facilitaba la articulación entre proyectos pedagógicos.

Este esquema era presentado por los responsables del PNIE como “producto de una construcción colectiva” (MECyT, Documento Normativo PNIE, 2007, p.5), así como “un nuevo modelo de gestión” (op.cit)

Al mismo tiempo, el PNIE buscaba fortalecer los lazos de la escuela con la comunidad. En el año 2003 el MECyT había puesto en marcha el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE). Con ese programa se había buscado recuperar la especificidad de la tarea pedagógica de las escuelas (Sinisi y Montesinos, 2009, p.48), direccionando las acciones de ese programa “puertas adentro” de la escuela, en relación a iniciativas pedagógicas propuestas por los equipos docentes y directivos en escuelas cuya población se encontraba en condiciones de mayor exclusión social.

Justamente se consideraba que ante la situación de incorporación creciente de nuevos sectores a la escolarización, ese proceso continuó a pesar de la crisis previa aunque con diferencias entre sectores socioeconómicos (Poggi, 2014), se debían establecer alianzas

más amplias puertas afuera de la escuela para lograr una mejor revalorización de los distintos modelos culturales que pasaban a integrarse en la escuela, especialmente en la secundaria. Se reconocía de alguna manera, que el formato escolar de ese nivel debía poder adaptarse a una realidad distinta al contexto de su conformación histórica. Para esto, lograr un entramado de actores sociales que se involucren en el diseño de proyectos pedagógicos específicos para la inclusión de los más desventajados, era una prioridad de los responsables del programa.

Hay algunos autores que advierten sobre los posibles riesgos de esta estrategia de implementación de programas educativos (Vassiliades, 2008: 198), bajo el supuesto de un mejor conocimiento por parte de los actores locales de los destinatarios de las propuestas pedagógicas, lo cual en la década del noventa fue un argumento central para justificar la retirada del Estado en la gestión de las políticas sociales y educativas. El autor (op. cit) menciona que las promocionadas “comunidades de aprendizaje” eran un ejemplo claro de esquemas en los que quedaban desdibujadas las responsabilidades específicas del Estado en la educación. Sin embargo toda la documentación del programa, tanto normativa como de difusión de las acciones, explicitaba la centralidad del Estado en esa articulación resultante de la articulación y participación de actores comunitarios.

Otro aspecto a remarcar en relación a la participación en los espacios colectivos de trabajo del PNIE tiene que ver con la *participación de los propios alumnos* en estos. La planificación de estos espacios no incluyó, al menos en sus comienzos, un espacio relevante para la participación de jóvenes. Sin querer entrar en este punto en un debate más amplio sobre los espacios para la participación juvenil, sí importa resaltar que en un proceso de democratización de la institución escolar y de inclusión de nuevos colectivos la participación de los propios destinatarios del sistema parecería ser necesaria. Esto cobra mayor importancia en un contexto donde algunos autores indican que muchas de las prácticas culturales de los jóvenes quedan por fuera de lo que se enseña en la escuela (Dussel, I. y Quevedo, L.A, 2010

Para fomentar el vínculo de los equipos educativos de las escuelas participantes con los espacios comunitarios, las primeras debían implementar la Propuesta Pedagógica de Inclusión que surgía del trabajo junto a los integrantes de las Mecal. Esta propuesta actuaba como diagnóstico local para establecer las acciones concretas a desarrollar para llevar adelante la tarea de incluir a más niños y jóvenes en la escuela que integra esa propuesta. El Programa reconocía que las causas por las que un alumno dejaba la escuela podían “tener origen tanto fuera como en el interior de la escuela, así como en el vínculo que la comunidad y la escuela logran establecer”. (MECyT, Documento Descriptivo PNIE, 2007: 6)

Como vemos en la cita extraída del material de difusión del PNIE, se otorgaba una importancia significativa a la relación de la comunidad con la escuela. Esto puede implicar una doble lectura. Por un lado que se reconoce la necesaria incorporación a la escuela de sectores sociales marginados que no han sido incluidos en el pasado por las políticas educativas.

Por el otro, se puede identificar en la descripción de esta situación una mirada puesta sobre problemáticas sociales más amplias a atender como instancia previa a la inclusión educativa en su sentido estricto. Y es en este sentido que se promueve desde la escuela una vinculación de la escuela con una mayor diversidad de actores sociales que tengan capacidad de influir en esas otras dimensiones, o al menos lograr darle mayor visibilidad a la problemática en la agenda pública.

Existía también en los diagnósticos realizados por la coordinación nacional del programa un sesgo importante a la identificación de la pobreza con los obstáculos en el acceso a la escolarización.

Al respecto podemos leer: “Pero en la mayoría de los casos, y en particular para el grupo de niños y adolescentes de 6 a 14 años a los que está dirigido la línea Volver a la Escuela, la causa principal es la situación socioeconómica de los chicos y sus familias, y las consecuencias que esta situación traen aparejadas en su vida cotidiana. (...) La pobreza conlleva una serie de carencias materiales pero también obstáculos sociales, políticos, económicos y culturales que impiden la plena incorporación de los individuos a la sociedad.”(op.cit).

Junto con estas propuestas generales se planteaba el armado de “Espacios Puente”, pensados como “propuestas educativas en sentido amplio que fueran concebidos como instancias individuales o grupales transitorias que promuevan la adaptación de los alumnos excluidos a la cultura escolar”. (MECyT, Documento Normativo PNIE, 2007: 18)

Tenía dos objetivos centrales: “1) constituirse como espacio de ingreso y puerta de entrada para la inclusión de los niños y jóvenes en la escuela, a través de la realización de actividades no formales; 2) preparar y nivelar al niño, adolescente y/o joven para ingresar al curso común del sistema educativo formal una vez que haya acreditado los saberes específicos.” (op. cit.) El Ministerio otorgaba un financiamiento específico para llevar adelante esos proyectos desde las mesas de coordinación local⁸.

En ese esquema, las mesas de coordinación locales junto con las campañas de difusión del PNIE que llevó adelante el MECyT, tenían que lograr una amplia convocatoria dirigida a niños

⁸Las escuelas debían tener, al menos 10 alumnos recibiendo la beca de inclusión para poder recibir el Fondo Escolar para la Inclusión Educativa.(FEIE)

y jóvenes no escolarizados para que se acerquen a las escuelas y puedan ser incluidos en los Espacios Puente primero, y en el régimen escolar común posteriormente.

Como afirman García y Colicigno (2011), la búsqueda de masividad en la escuela secundaria requería reconstruir un vínculo social de los sectores excluidos con el Estado que solo podía constituirse a través de acciones de política pública “cuerpo a cuerpo”, que consideraran las subjetividades propias de los sectores a incluir, además de considerar las realidades propias del territorio y sus dinámicas de inclusión/exclusión. La escuela, en ese sentido, tenía una ubicación y vinculación estratégica con las comunidades más vulnerabilizadas.

Las becas de inclusión eran el otro elemento del PNIE que reforzaba la idea de intervención sobre la problemática de la pobreza en relación a la exclusión socioeducativa. En la fase inicial del PNIE se otorgaron 20.000 becas distribuidas entre las primeras 800 escuelas participantes. Estas debían ser solicitadas por las escuelas, una vez que se identificaba junto con la mesa de coordinación local, la necesidad del apoyo económico del alumno y su familia. Este primer grupo de becas se orientó a jóvenes que no estaban escolarizados anteriormente, o que no lo estuvieron en el año lectivo anterior al del ingreso al programa.

En principio la estrategia parece plausible, especialmente si se articula con la participación de los receptores de las becas en espacios de apoyo complementarios. Así, además de la rematriculación en la escuela, los niños y jóvenes becados debían participar en las actividades que desde el proyecto local se definían como espacios puente o actividades de promoción de la escolarización.

El pago de las becas se hacía en dos cuotas semestrales y normalmente eran cobradas por un adulto responsable en representación del alumno menor de edad. Los alumnos tenían que mantener la regularidad en la escuela para obtener la renovación de la beca, y se planteaba en la guía de trabajo del PNIE que se debía relevar anualmente la situación socioeconómica del grupo familiar para poder seguir recibiendo ese beneficio.

Es cierto que el componente de becas económicas en el programa puede generar algunos problemas en relación a la participación de los alumnos en el sistema educativo.

Para explicar esto en perspectiva histórica debemos retomar parte de las críticas que se plantearon a los programas compensatorios en los noventa. En esa época se indicaba que la noción de la educación como derecho universal se veía trastocada cuando una persona debía justificar frente a determinada autoridad la correspondencia de ese beneficio.

La cuestión de los apoyos económicos para la escolarización es un tema que suele ser puesto en discusión en el diseño de programas de inclusión educativa. Sobre este punto cabe agregar que la correlación entre pobreza y exclusión educativa sigue siendo alta, y los programas desarrollados en nuestro país y la región en los últimos años muestran que los componentes de ayuda económica seguirán siendo parte de las estrategias utilizadas por los gobiernos para lograr la ampliación del derecho a la educación.

Los espacios puente, al igual que la propuesta de inclusión, debían estar acompañados por un “facilitador pedagógico” designado por la dirección de la escuela. La persona elegida para ese cargo debía ser docente de la escuela, ser reconocido por su trayectoria y “estar dispuesto a trabajar en espacios fuera del edificio escolar, en aquellos lugares donde los jóvenes transitan”. (MECyT, Documento Normativo PNIE, 2007: 46) Nuevamente en esta descripción de las características del facilitador se puede deducir la expectativa puesta en que el programa facilite la vinculación de la escuela con el “afuera”, reforzando la idea de la multicausalidad del problema sobre el que se buscaba intervenir.

Todas las actividades que se planteaban como parte de la estrategia de inclusión buscaban establecer un diálogo entre el ámbito escolar y el ámbito comunitario en el que las y los jóvenes construyen su personalidad y acumulan experiencias vitales que constituyen su subjetividad y pertenencia. Se buscaba una revalorización de esa pertenencia comunitaria, lo cual era priorizado por todos los programas sociales y asistenciales que implementaba el gobierno nacional en ese momento. Para esto, se dio una importante participación a las organizaciones sociales que habían surgido como respuesta a las necesidades colectivas que había dejado la crisis socioeconómica en el país. Así como se promovía que las escuelas tuvieran una vinculación más directa con los actores de la comunidad en la que desarrollaban su tarea educativa, a nivel nacional se incorporaban dirigentes de movimientos sociales al diseño y la gestión políticas públicas como estrategia inclusiva y de búsqueda de mayor representatividad de los sectores populares en el estado nacional (y algo menos en el nivel provincial).

En el ámbito educativo, esta mayor participación de los actores comunitarios parece mostrar un cambio de los discursos basados en la compensación y la discriminación positiva hacia el fortalecimiento de la enseñanza y la mejora de los aprendizajes como formas de reducir el fracaso escolar y garantizar mayor equidad socioeducativa (Feldman et al., 2013).

En el caso de los programas que se diseñaron desde la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas en este período⁹, se dio especial importancia a la participación de actores sociales y comunitarios en la ejecución de acciones que mejoren las condiciones de acceso de niños y jóvenes a la escuela y su oferta educativa.

Esta orientación del sistema educativo también estaba fundamentada en la adaptación del mismo al cambio de paradigma en políticas de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes (NNyA) que trajo aparejada la sanción de la ley 26.061 de “Protección Integral de los derechos de NNyA”. La sanción de esta ley preveía la creación de un *Sistema integral*

⁹Entre los programas principales de la DNPS se encuentran: Centros de Actividades Infantiles (CAI), Centros de Actividades Juveniles (CAJ), Parlamento Juvenil del Mercosur, Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario, Ajedrez Educativo, Mesas Socioeducativas para la Inclusión y la Igualdad, Red de Organizaciones Sociales por el Derecho a la Educación, Apoyo Socioeducativo para escuelas con Albergue anexo, Bibliotecas escolares y ludotecas.

de *Protección de Derechos de NNYA*(art. 32) y la “gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil [...]” (art.4). La sanción del nuevo marco normativo impulsó al Ministerio de Educación Nacional y sus contrapartes provinciales a la búsqueda de estrategias para lograr que las escuelas aumenten su vinculación e interacción con redes comunitarias de protección y promoción de derechos.

Por ejemplo, la participación comunitaria tuvo un rol central también en la implementación de nuevas estrategias para favorecer la terminalidad educativa como parte de la estrategia de inclusión socioeducativa. El “Programa de Finalización de Estudios Secundarios (FinEs)”¹⁰ llegó a tener una matrícula de alrededor de 1,5 millones de alumnos que se inscribieron para rendir materias adeudadas del nivel secundario. En un comienzo, había condiciones estrictas para acceder a ese dispositivo educativo con el fin de resolver la situación de un número muy importante de jóvenes y adultos que durante la crisis socioeconómica debieron abandonar sus estudios secundarios y quedaban excluidos de cualquier tipo de acreditación educativa por una cantidad reducida de materias adeudadas. En una primera etapa se trabajó con intensidad junto a los distintos programas nacionales y provinciales que organizaban a sus beneficiarios bajo la forma de cooperativas de trabajo, a través de la cual realizaban contraprestaciones laborales y percibían su ingreso por medio del aporte del estado. Este era un ejemplo concreto de articulación interministerial y de la capacidad inclusiva que tiene la educación cuando es vinculada en forma programática a otros aspectos del desarrollo personal, como es el trabajo. Para llevar adelante esta tarea, el FinEs realizó un fuerte trabajo de articulación con organizaciones sociales que brindaron los espacios físicos y los educadores para el dictado de los módulos educativos del programa.

La articulación con el mundo del trabajo también fue promovida desde la articulación del FinEs con los programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el cual a través del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, permitió cumplir la contraprestación de la terminalidad educativa a través del Programa FinEs, generando una articulación entre lo educativo y lo laboral, que era brindado a través del asesoramiento de las Oficinas de Empleo municipales y los cursos de formación laboral financiados por dicho programa bajo la órbita del Ministerio de Trabajo nacional.

Sin embargo, cuando desde el Ministerio se comenzaron a relajar los controles sobre la calidad de los espacios y los contenidos brindados, así como las condiciones de acceso, en

¹⁰El “Programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs)” fue creado en el año 2008 por el Ministerio de Educación de la Nación con el objetivo de ofrecer a los jóvenes y adultos un plan específico para lograr la finalización de los estudios primarios y/o secundarios a través de módulos educativos presenciales o semipresenciales en instituciones educativas, sociales y sindicales conveniadas para cumplir esa función bajo la supervisión del Ministerio Nacional y los ministerios provinciales. En una primera etapa (2008), el FinEs estuvo dirigido a jóvenes y adultos que, habiendo cursado el último año de la educación secundaria, adeudaran materias sin haber alcanzado el título. A partir del 2009 se eliminó la restricción de haber cursado en el régimen presencial el último año del nivel para acceder al programa. Esto permitió la articulación con programas laborales de cooperativas que facilitaron la terminalidad educativa junto a estrategias de inserción laboral.

parte bajo la presión de aumentar considerablemente la cobertura del programa, entonces empezó a darse un empeoramiento de los aprendizajes transferidos y muchos buscaron acceder al FinEs solo con el objetivo de lograr una acreditación rápida de los estudios secundarios. Esto finalmente consolidó una situación de segmentación educativa al avalar una estrategia que se transformó con el correr del tiempo en un espacio de acreditación de contenidos con trayectorias educativas de baja intensidad. El desarrollo de esta experiencia sirve para mostrar cómo puede darse una mayor participación de actores sociales y comunitarios en el sistema educativo que trae bajo determinadas condiciones una mejora para el sistema educativo y sus prestaciones pero que, ante la reducción de los controles por parte de las autoridades educativas, puede convertirse en un dispositivo pedagógico que lejos de reducir la exclusión educativa, la aumenta. De esa experiencia se pudo extraer un importante aprendizaje acerca de la necesidad de promover la participación social en la implementación social de políticas públicas bajo la regulación de las instituciones del Estado que garanticen el cumplimiento de los requisitos de calidad y cobertura, y que estos sean homogéneos para toda la población.

Coincidiendo con el interrogante que formulan Feldman, Atorresi y Mekler (2013) en relación a su estudio regional sobre planes y programas recientes para mejorar los aprendizajes y reducir el fracaso en la educación básica en América Latina, debe plantearse la cuestión sobre la necesaria institucionalización de los programas y proyectos que han sido implementados en este período con el objetivo de acompañar a las políticas sociales en su necesidad de reducir las brechas de desigualdad social que dejó el período de reformas neoliberales en la región. Esta pregunta pone de manifiesto el riesgo que conlleva la fragmentación de las estrategias de inclusión educativa, si estas no se enmarcan en una amplia planificación del Ministerio de Educación Nacional y sus contrapartes provinciales.

Para los autores, los sistemas educativos mantienen sus líneas jerárquicas de intervención, gestión y mejora históricas, y estas deben convivir con las nuevas estructuras que se generan a partir de la creación de los nuevos programas y planes. En este contexto los investigadores concluyen que debe prestarse particular atención en la implementación de nuevos programas que apuntan a cubrir aspectos puntuales vinculados a la inclusión educativa de los sectores más desfavorecidos, siendo necesario que las autoridades educativas busquen favorecer su articulación, su continuidad y su sustentabilidad en el marco de estructuras de gestión preexistentes. La mayor diversidad que adquieren los sistemas educativos en este contexto debe poder ser manejado por las autoridades educativas para que estas líneas de acción puedan ser internalizadas y “dialoguen” con las prácticas preexistentes. Si esto no ocurre, se corre el riesgo de su desaparición como ocurrió con la mayoría de los programas focalizados durante la década de los noventa.

Es posible que la necesidad de una mayor articulación interministerial y de coordinación de políticas sociales y educativas por parte del gobierno nacional, junto con el objetivo de universalizar condiciones mínimas de acceso a bienes y servicios sociales para todo el conjunto de la población, dieron lugar a la creación de la Asignación Universal por Hijo/a, la cual será analizada en el próximo capítulo.

Capítulo IV. La Asignación Universal por Hijo/a (AUH)

4.1 La Asignación Universal por Hijo/a y la articulación entre políticas sociales y educativas

En el año 2009 el gobierno nacional establece la creación de la Asignación Universal por Hijo/a (AUH), lo cual implicó la consolidación de un modelo de intervención social universalizada y coordinada entre distintos ministerios nacionales y organizaciones sociales. Existía un amplio sector social que reclamaba la implementación del Ingreso Mínimo Ciudadano¹¹ y que había instalado en la agenda pública la necesidad de convertir ese proyecto en una política concreta.

En términos generales, la AUH constituye un *programa de transferencias condicionadas de ingresos (PTC)*, la cual otorga un monto de dinero a las familias para la compra de bienes y servicios¹². Como contraprestación o condicionalidad, los titulares del derecho deben lograr el cumplimiento de objetivos educativos y de salud, básicamente asegurando determinados controles médicos para los menores de edad a su cargo y su escolarización en el sistema educativo formal.

La puesta en marcha de la AUH constituye un hito significativo en la relación entre políticas sociales y educativas en nuestro país. Siguiendo a Poggi (2014), la implementación de esta política en Argentina, como en el resto de los países de la región, responden a 3 giros o hitos: una consolidada perspectiva de derechos que deja atrás la lógica de la focalización de programas que se mostró ineficaz durante la década del 90, el paso a un abordaje familiar de las problemáticas, buscando dar un rol activo a los destinatarios de las políticas y no simplemente un rol de meros beneficiarios de un plan social, y por último el paso desde lo focalizado hacia una pretensión universalista.

En función del análisis que se realizó en el capítulo anterior, habría que agregar que la demanda por la universalización de las intervenciones socioeducativas del Estado era además un reconocimiento implícito de que con la implementación del PNIE no se había logrado dar este paso de manera certera. Se pueden identificar en los fundamentos de los documentos de creación de la AUH una crítica manifiesta a la focalización compensatoria de

¹¹En el año 2001, el “Frente Nacional contra la Pobreza por el Trabajo y la Producción (FreNaPo)” integrado por organizaciones sociales y sindicales, con el apoyo de sectores políticos progresistas y un sector del empresariado ligado a los movimientos cooperativistas impulsaron a través de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) una consulta popular que contó con algo más de 3 millones de adhesiones que apoyaban la iniciativa de creación de un “seguro de empleo y formación de \$380 y una asignación universal por hijo/a de \$60 para todos los trabajadores (ocupados, desocupados y/o precarizados).

¹²Creada por el Poder Ejecutivo a través del Decreto 1602/09 el 29/10/09. El derecho de la AUH lo tienen todos los hijos de las personas que se encuentran desocupadas, que trabajan en la economía informal o que perciben ingresos menores al salario mínimo, vital y móvil. El cobro de la AUH requiere la acreditación anual por parte de los padres o adultos responsables formales de la escolarización y los controles de salud establecidos para todos los hijos menores de 18 años (hasta 5 hijos/as). La percepción del beneficio se otorga con preferencia a la madre de los menores de edad, siendo sin límite etario para los hijos con discapacidad. El ente administrador designado fue la Administradora Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo que recibe y verifica la documentación avalada por las instituciones educativas y del sistema público de salud.

lucha contra la pobreza característica de los años noventa y el énfasis en el uso de una retórica basada en la igualdad y el enfoque de derechos.

Estas reorientaciones en el diseño de políticas públicas subyacen el diseño de la AUH y, a través de la condicionalidad de la asistencia escolar de los menores de hogar que deben promover y certificar los adultos responsables del hogar, ponen en diálogo directo a las políticas educativas con las sociales. De este modo, acceso a la asignación familiar e inclusión escolar se articulan, aunque aún tensionados entre la lógica del derecho y la asistencia social, a través de mecanismos de control a los beneficiarios. (Feldfeber y Gluz, 2011). Como destacan algunos investigadores (Cecchini y Martínez, 2011), la posibilidad de diseñar programas de transferencia de ingresos con condicionalidades “blandas” (monitoreo y sanciones laxas) permiten trabajar para que esos requisitos que se piden a las familias actúen positivamente para fortalecer y reforzar su capital humano (educación y salud principalmente). Existen también críticas desde una perspectiva de género en torno a la AUH, basadas en la selección de mujeres (madres) como titulares de cobro del beneficio de los menores alcanzados por el derecho¹³. Para algunos autores (Levín, 2013; Pautassi, 2009), la condicionalidad opera en forma discriminatoria y obliga a las mujeres alcanzadas por el programa a cumplir con los roles de género normalizados a través de su mayor responsabilidad en la crianza de las y los niños y adolescentes, lo cual a su vez opera negativamente en la selección que realiza el mercado de trabajo.

Con el lanzamiento de la AUH, el Ministerio de Educación de la Nación tomó la decisión de eliminar progresivamente las becas de ayuda económica que se asignaban a alumnos desde el PNIE y otros programas que hayan tenido ese componente destinado a fortalecer las trayectorias educativas de alumnos y alumnas con menores recursos. Esta decisión se enmarcaba en la estrategia del gobierno nacional de centralizar los esquemas de apoyo económico¹⁴ a través de la AUH, en un intento por universalizar esta asignación económica para todas las personas con hijos menores de 18 años¹⁵. El cuadro que figura a continuación (cuadro 3) permite ver la amplia cobertura que tuvo el programa desde su lanzamiento en el 2009 hasta 2015, aunque también permite observar que la universalización del beneficio no era completa. En 2010, por ejemplo, había en nuestro país 12.333.747 niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años de edad. La AUH era recibida en ese momento por casi el 27% de los niños y adolescentes del país. Esa cobertura era del 21% para los jóvenes con

¹³En noviembre de 2009 los titulares de derecho se distribuían en un 23% de varones y 77% de mujeres. En junio de 2015 la participación de las mujeres como titulares alcanzaba el 98% del total del padrón. Fuente: ANSES

¹⁴La AUH unificó las transferencias monetarias que recibían los beneficiarios de los dos programas más importantes en ese momento (2009) a nivel nacional de transferencias condicionadas de ingresos, el **Programa Familias por la Inclusión Social** y el **Plan Jefes/as de Hogar Desocupados**.

¹⁵Cabe recordar que en el caso de los trabajadores asalariados registrados, estos también reciben una asignación monetaria adicional al salario por hijo/a menor de 18 años, conocida como asignaciones familiares.

edades entre 12 y 18, edad teórica de asistencia a la escuela secundaria. En el cuadro 4 puede apreciarse la participación de cada grupo etario en el total de menores de edad bajo cobertura de la AUH. Debe notarse que, además de la AUH, existe un importante grupo de personas asalariadas que reciben las asignaciones familiares a través de su salario, así como otro grupo que recibe esa asignación bajo la forma de descuento en el pago de impuestos que deben realizar cuando se trata de propietarios de empresas y asalariados de altos ingresos.

Cuadro 3: Titulares de derecho de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Hijo e Hijo Discapacitado. Noviembre 2009 a junio 2015. Total País

Período	Hijo	Hijo Discapacitado	Total
nov-09	3.301.048	10.757	3.311.805
nov-10	3.478.022	14.624	3.492.646
nov-11	3.507.779	20.121	3.527.900
nov-12	3.298.013	21.576	3.319.589
nov-13	3.436.740	22.834	3.459.574
nov-14	3.550.859	23.906	3.574.765
jun-15	3.363.602	21.888	3.385.490

Fuente: Elaboración propia en base a datos ANSES

Cuadro 4: Titulares de derecho de la AUH Hijo e Hijo Discapacitado, por edad. Noviembre 2009 a junio 2015. Total País

Período	Total								
	0 - 2	3 - 5	6 - 8	9 - 11	0-11 (%)	12 - 14	15 - 17	18 y más	12-18+(%)
nov-09	482.889	534.424	580.580	611.855	48%	582.894	503.293	15.870	33%
nov-10	624.209	634.945	611.191	587.785	54%	552.844	468.481	13.191	30%
nov-11	654.650	661.569	610.625	576.892	55%	544.440	465.707	14.017	29%
nov-12	648.730	658.747	579.891	529.397	57%	491.606	398.383	12.835	27%
nov-13	701.225	698.436	588.693	547.601	57%	494.394	414.976	14.249	27%
nov-14	764.794	722.129	611.596	557.056	59%	500.527	404.510	14.153	26%
jun-15	720.274	681.425	590.012	529.684	59%	473.307	377.406	13.382	26%

Fuente: Elaboración propia en base a datos ANSES

Las autoridades educativas nacionales argumentaron en ese momento que la implementación de la AUH le permitiría al Ministerio de Educación concentrar esfuerzos en desarrollar programas y líneas de trabajo desde lo didáctico y lo pedagógico para facilitar la permanencia y el regreso a la escuela de todos aquellos niños y jóvenes que recibieran el derecho de la AUH. De este modo se reforzaron las partidas presupuestarias asignadas a la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas con el fin de promover distintas estrategias que mejoren la calidad educativa de la escuela pública, con fuerte énfasis en el nivel secundario, para aquellas escuelas que se suponía que tendrían más alumnos receptores de la AUH. Estos cambios tendían a reducir la estigmatización que se generaba en el proceso

de asignación de becas escolares, además de promover la participación de distintos actores sociales y comunitarios que se sumaron a las acciones de difusión de la AUH entre las comunidades más vulneradas. Este escenario generó algunos corrimientos importantes en las relaciones entre las políticas sociales y educativas en nuestro país. Por un lado sacó del ámbito educativo la focalización de los destinatarios de la ayuda social a través de la universalización del derecho a la AUH e hizo que el proceso de selección de beneficiarios quede por fuera del ámbito educativo, en tanto que esa función la desarrolla la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El otro aspecto significativo que ocurrió en ese momento fue la conjunción de acciones de política social con acciones estrictamente del sistema educativo a través de la condicionalidad de asistencia a un establecimiento educativo por parte de los menores de 18 años como requisito para el cobro completo del beneficio económico. Esto planteó la necesidad intrínseca de ese esquema de que el sistema educativo, en sus distintos niveles y actores, logre desarrollar estrategias para facilitar el cumplimiento de las metas de inclusión social que planteaba la AUH como política de Estado. Pero la novedad consistía en que el sistema educativo podía cumplir un rol central en esa tarea sin correrse de su función educativa, teniendo que desarrollar estrategias de formación docente, formatos pedagógicos y acuerdos intersectoriales para poder alcanzar los objetivos de inclusión.

Ese nuevo escenario permite suponer lo que será la relación entre políticas educativas y sociales en la Argentina y la región en los próximos años. En este sentido, debe prestarse mucha atención a la inversión y las mejoras que desde el área educativa se realice para evitar que se cristalice un circuito diferenciado de escuelas para “receptores” de la AUH, lo cual repetiría los errores del pasado reciente y reproduciría las desigualdades de base que debe enfrentar, y reducir, el sistema educativo público.

En términos del debate que plantea Dubet (2012) el desafío será lograr políticas educativas y de inclusión social universales que permitan reducir las desigualdades de las “posiciones” sociales, nivelando hacia arriba las condiciones socioeducativas de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, y no solo una mejora en la igualdad de “oportunidades” sociales que aspiran solo a potenciar la capacidad para la realización de méritos individuales.

Capítulo V. Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo hemos indagado la relación que han tenido las políticas educativas con las políticas sociales en nuestro país, en particular los aspectos que hacen a la inclusión educativa de jóvenes provenientes de contextos de alta vulnerabilidad y exclusión social. El trabajo ha centrado el análisis en los esfuerzos que se realizaron desde las políticas educativas para reducir la exclusión de niños/as y jóvenes de la enseñanza formal, analizando los programas diseñados específicamente para ese fin que desde la cartera educativa se han implementado en las últimas tres décadas en la Argentina.

La revisión de literatura sobre el tema y de la legislación vigente para el sistema educativo en los distintos momentos analizados ha dado cuenta que el progresivo incremento de los años de educación formal obligatoria en nuestro país constituyó uno de los desafíos más importantes para el sistema educativo, en particular para el nivel medio, el cual tuvo que transformarse para recibir a muchos jóvenes que históricamente habían quedado por fuera de la cobertura de la escuela secundaria. La evidencia empírica y los debates entre investigadores en nuestro país coinciden en mostrar un progresivo aumento de la cobertura del sistema educativo en los distintos niveles socioeconómicos, aunque con resultados dispares en términos de acceso al conocimiento y los aprendizajes de calidad por parte de los alumnos y alumnas que provienen de los sectores más empobrecidos de nuestro país.

De esa manera, a lo largo del capítulo tres, se puso de manifiesto cómo el Plan Social Educativo surgió a la luz de las políticas de ajuste estructural que se aplicaron en la Argentina durante la década de los noventa con el objetivo de actuar en forma “compensatoria” sobre las desigualdades sociales que trajeron aparejadas los procesos de reforma y reducción del Estado. En este sentido, se analizaron los cambios en términos de política educativa que aplicó el Ministerio de Educación frente a la menor protección que el Estado pudo brindar para contrarrestar el efecto *desigualador* del mercado, en particular a través de la expulsión de trabajadores del mercado laboral formal.

En ese marco, se ha argumentado que el PSE puede ser leído y abordado como una política social, ejecutada por las autoridades educativas.

La instauración de los programas compensatorios dentro del Ministerio de Educación habilitó una vía para que el sistema educativo se ocupara en forma directa de la reducción de la pobreza, a través de la inclusión y permanencia de los niños/as y adolescentes provenientes de familias pobres en la escuela. En los noventa el PSE utilizó un porcentaje importante de fondos públicos correspondientes al sistema educativo con este fin, lo cual daba cuenta de la importancia de esta lógica focalizada en el armado de las políticas educativas de esa época. La Ley Federal de Educación, sancionada en el año 1994, legitimaba y formalizaba esta línea habilitando la “cobertura asistencial” por parte de las políticas educativas. En línea con lo planteado por Feijóo (2002), se ha mostrado que la búsqueda de una expansión contracíclica del sistema educativo, del nivel secundario principalmente, genera una fuerte presión sobre

todos los niveles del sistema para que asuma nuevas responsabilidades que históricamente estaban bajo la órbita de las políticas sociales.

En ese escenario, se ha argumentado que la institucionalización de la función compensatoria en educación, como se ha implementado en la Argentina durante la década del noventa, ha generado tres efectos negativos: estigmatización, sobrecarga de funciones de la institución escolar y sus equipos de trabajo, así como una visible reducción de los niveles de exigencia desde lo pedagógico, lo cual es presentado por Tenti Fanfani (2008: 141) como el riesgo de la *condescendencia pedagógica*. En palabras del autor, “el hecho efectivo de que el comedor escolar y la beca funcionan como poderosos incentivos de la escolarización y una gran parte del tiempo escolar, los maestros pueden verse objetivamente inclinados a adecuar los objetivos y estrategias de enseñanza y aprendizaje a la medida de las posibilidades reales que les ofrece la situación”

Se reflexionó consecuentemente sobre los riesgos que las estrategias desarrolladas para incluir a más jóvenes de los sectores más vulnerabilizados, terminen reproduciendo las condiciones de exclusión que el sistema plantea transformar. Esa pregunta nos remite en forma directa a la noción de marginación por inclusión con trayectorias de baja intensidad, lo cual caracterizó a muchas escuelas que ingresaban en el PSE con la intención de acceder a recursos financieros que el Ministerio de Educación ponía a disposición para los establecimientos educativos que presentaban proyectos pedagógicos

Sin embargo, la estrategia implementada siguió una lógica focalizada que tuvo algún éxito relativo al inicio para alcanzar cierta masividad, pero luego fue reduciendo su cobertura como producto de su desacople de las estructuras técnicas del Ministerio de Educación y de las áreas de políticas educativas provinciales que históricamente gestionaron la política educativa.

Como señala Tedesco (2000), el cambio en las condiciones de vida de la población ha puesto en crisis las propias condiciones de educabilidad, en particular para un dispositivo educativo creado con fines distintos y que supone, en muchos casos, que los sectores pobres y vulnerables tienen ciertas carencias para cumplir satisfactoriamente con la “carrera escolar” que se espera desde el terreno institucional. La expectativa de los responsables de las políticas educativas en ese momento fue que desde allí se podrían compensar de manera focalizada todas esas carencias. Pero, ¿es posible pensar políticas públicas inclusivas en el campo educativo que solo trabajen con mejoras en el ámbito escolar? Este enfoque traslada la responsabilidad del proceso excluyente al joven y su familia, culpabilizándolo de algún modo por el menor acceso a recursos obtenidos en su trayectoria biográfica.

La crisis del neoliberalismo en nuestro país llevó, entre otros procesos, a un cambio importante en el diseño de las políticas públicas, particularmente en cuanto a las funciones sociales del estado y la inversión estatal en protección social. En el capítulo cuatro se

explicaron los cambios principales que se introdujeron en el sistema educativo, cambios que fueron reafirmados a través de una nueva Ley de Educación Nacional y leyes complementarias para garantizar pisos de financiamiento de la educación en el país. Así se explicó cómo se buscó abandonar los programas focalizados, y la idea de las políticas compensatorias, dando lugar en algunos casos a una nueva concepción de inclusión educativa basada en la búsqueda de mejora de las condiciones sociales y comunitarias en las que los grupos sociales subalternos acceden a la escuela. Se desarrollaron entonces los elementos constitutivos de las políticas socioeducativas, las cuales quedaron englobadas operativamente bajo el paraguas programático del Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE). Se reconoció en ese momento también la incapacidad del dispositivo escolar para incorporar los “nuevos” contextos y sentidos que le otorgaban a la educación los sectores sociales más desfavorecidos que habían sido incorporados en forma reciente a la escuela secundaria. Se aceptaba también desde el estado, que las políticas compensatorias anteriormente implementadas no lograron romper con los círculos viciosos de la pobreza social y escolar.

Bajo esa nueva visión, se buscó la integralidad de las propuestas educativas junto con un alcance de gran escala, en oposición a la idea de focalización. En este sentido se produjo un cambio radical en el eje discursivo cambiando las ideas de compensaciones y discriminación positiva, por los principios de igualdad socioeducativa y la mejora de los contextos sociales de aprendizaje. Se puso un fuerte énfasis en la revalorización de las iniciativas pedagógicas de las escuelas, partiendo del reconocimiento de las buenas prácticas institucionales y de la necesidad del fortalecimiento del desarrollo profesional docente, junto con una mayor vinculación entre la escuela y su comunidad.

La sanción de la Ley de Educación Nacional planteó nuevas condiciones normativas que marcaron como meta para el Estado lograr la igualdad de las oportunidades educativas para todos los ciudadanos. En el plano operativo, analizado a través de los documentos oficiales del PNIE, se pudo identificar una priorización del problema de la “exclusión escolar” y la salida de muchos niños y jóvenes de las aulas como consecuencia de la crisis socioeconómica. En este sentido, se reconoció desde la gestión educativa nacional la necesidad de implementar políticas de estado universales y coordinadas con actores sociales para lograr asimismo mejorar las condiciones sociales en las que los alumnos y alumnas acceden a la educación. Sin embargo, en el capítulo en el cual se analiza la implementación del PNIE se describen algunas continuidades en el diseño de los programas educativos (focalización de apoyos en ciertas escuelas vinculadas a comunidades educativas de mayor vulnerabilidad, asignación de becas escolares, desacople de los equipos técnicos de los nuevos programas con los equipos técnicos ministeriales de larga data, etc.) que plantean interrogantes acerca de los cambios efectivamente introducidos en el sistema educativo para lograr modificar

efectivamente las condiciones de integración social a través de la escolarización de niños/as y jóvenes que viven en situación de pobreza.

Puede afirmarse que existe una continua demanda desde las áreas de protección social del Estado para que la política educativa “resuelva” aisladamente (de otras áreas del estado y de las condiciones sociales) de la cuestión de la inclusión social. En ese sentido es posible que se haya reforzado de algún modo la reproducción de la desigualdad educativa al centrar toda la estrategia en la vuelta a una escuela que aún no ha sido adaptada para cumplir ese objetivo junto a otras áreas del Estado.

Por otro lado, argumenté que la implementación de la Asignación Universal por Hijo/a ha constituido un hito importante en la articulación entre políticas educativas y políticas sociales en nuestro país. Esta política de protección social de amplia cobertura a nivel nacional forzó la articulación de políticas coordinadas entre distintos ministerios (salud, educación, trabajo, entre los principales). Esto ha permitido ampliar la visión acerca de las metas inclusivas de la educación, tratando de incidir sobre las condiciones de acceso y aprendizaje, pero buscando modificar condiciones por fuera de la escuela en articulación con otros actores sociales y activando otros mecanismos de inclusión social complementarios.

Para finalizar, consideramos que este relevamiento ha permitido vislumbrar los desafíos pendientes para lograr que la “inclusión” dé lugar a un potente mecanismo de “inserción” (Sinisi, Pallma y Montesinos, 2007) en el que la escuela sea protagonista, pero en el marco de una red de protección social más amplia que proteja integralmente los derechos de niños/as y adolescentes como instancia constitutiva de su desarrollo.

6. Bibliografía

Acosta, Felicitas (2011) “Estudio sobre casos de políticas educativas destinadas a la educación secundaria”. Buenos Aires, IPE-UNESCO.

Aguerrondo, Inés (Coord.) (2010) “Insitucionalidad de los Ministerios de Educación. Los procesos de reforma educativa de Chile y la Argentina en los años 90”. Buenos Aires, IPE-Unesco.

Barreyro, Gladys (2001) “Políticas educativas en la Argentina a fines del siglo XX: un estudio del Plan Social Educativo (Tesis de Maestría)”. Buenos Aires, FLACSO.

Braslavsky, Cecilia (2004) “Diez factores para una educación del calidad para todos en el siglo XXI”. Buenos Aires, Fundación Santillana.

----- (1995) “La Educación Secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos”, en: Revista Iberoamericana de Educación, Nro. . Madrid, OEI.

----- (1985) “La discriminación educativa en Argentina”. Buenos Aires, FLACSO-Miño y Dávila.

Braslavsky, Cecilia y Cosse, Gustavo (1996) “Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones”. Santiago de Chile, PREAL.

Braslavsky, Cecilia y Gvirtz, Silvina (2000) “Nuevos desafíos y dispositivos en la política educacional latinoamericana de fin de siglo”, Cuadernos de la OEI, Nro.4, Política y Educación en Iberoamérica. Madrid, OEI.

Cecchini, Simone y Martinez, Rodrigo (2011) “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos.” Santiago de Chile, CEPAL.

Cervini, Rubén y Tenti Fanfani, Emilio (2007) “Notas sobre la masificación de la escolarización en seis países de América Latina”. Buenos Aires, SITEAL, OEI-IPE/UNESCO

Clemente, Adriana (Coord.) (2014) “Sobre la pobreza como categoría de análisis e intervención” en Territorios Urbanos y Pobreza Persistente. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana (1999) “Estrategia Económica, Instituciones y Negociación Política en la Reforma Social de los Noventa”, en Desarrollo Económico, No 154, Vol.39, IDES, Buenos Aires.

Danani, Claudia (2012) “El espacio público en su laberinto: las políticas sociales y las confrontaciones del universalismo” en Gluz y Arzate Salgado, “Debates para una reconstrucción de lo público en educación”. Buenos Aires, UNGS-UAEM.

Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2011) “La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la

protección”, en: Hintze, S y Danani, C. (comps.) (2011) “Protecciones y desprotecciones : la seguridad social en la Argentina 1990-2010”. Buenos Aires, UNGS.

Dubet, Francois(2012) “Los límites de la igualdad de oportunidades”, en: Nueva Sociedad, mayo-junio 2012, Nro. 239. Buenos Aires.

Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia (2000) “Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas” en Duschatzky, S. (comp.) “Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Buenos Aires, Paidós.

Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia (2000) “El Plan Social Educativo y la crisis de la educación pública. Reflexiones sobre los sentidos de las políticas compensatorias en los tiempos de la Reforma Educativa.” Buenos Aires, FLACSO.

Dussel, Inés (2005) “Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy. Algunas reflexiones y propuestas”, en: Tedesco, J.C. (comp.), ¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?. Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

----- (2009) “Qué lugar tiene la escuela media en la producción y reproducción de la desigualdad? Elementos para el debate”, en: Revista de Política Educativa, Año 1, Número 1. Buenos Aires, Universidad de San Andrés.

----- (2010) “La escuela media argentina y los desafíos de las metas 2021” en Marchesi, Álvaro V Foro Latinoamericano de Educación: metas educativas 2021: propuestas iberoamericanas y análisis nacional. - 1a ed.- Buenos Aires, Santillana.

Dussel, Inés y Quevedo, Luis A. (2010) “Educación y nuevas tecnologías: Los desafíos tecnológicos ante el mundo digital”. Buenos Aires, Fundación Santillana.

Falleti, Tulia (2001) “Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal”. Buenos Aires, EUDEBA.

Feijoo, Ma. del Carmen (2002) “Argentina. Equidad social y educación en los años 90”. Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Feldfeber, Myriam y Gluz, Nora (2011) “Las políticas educativas en Argentina: herencia de los '90, contradicciones y tendencias de nuevo signo” en Educação e Sociedade, vol. 32 Nro. 115. Campinas, CEDES, Universidad Estadual de Campinas/ UNICAMP, abr.-jun. pp. 339-356.

Feldman, Daniel; Atorresi, Ana y Mekler, Víctor (2013) “Planes y programas para mejorar el aprendizaje y reducir el fracaso en la educación básica en América Latina”, en Revista Latinoamericana de Educación Comparada, año 4/ nro. 4. Buenos Aires, SAECE.

Filmus, Daniel (1998) “La descentralización educativa en el centro del debate”, en Filmus, D. e Isuani, A. (eds.) La Argentina que viene. Buenos Aires, Norma.

- Filmus, Daniel; Kaplan, Carina; Miranda, Ana y Moragues, Mariana (2001)** Cada vez más necesaria cada vez más insuficiente, la escuela media en épocas de globalización. Buenos Aires, Editorial Santillana.
- Filmus, Daniel y Miranda, Ana (2000)** “El impacto de la crisis del mercado de trabajo entre los egresados de la escuela media”, en Revista de Estudios sobre Juventud, Dirección Nacional de Juventud, Buenos Aires, EUDEBA.
- Filmus, Daniel y Moragues, Mariana (2003)** “¿Para qué universalizar la educación media?”, en Tenti Fanfani, E. (ed.) “Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso”. Buenos Aires, Grupo Editor Altamira.
- Finnegan, Florencia y Pagano, Ana (2007)** “El derecho a la educación en Argentina”. Buenos Aires, Foro Latinoamericano de Políticas Educativas-FLAPE.
- García, María G. y Colicigno, Antonio (2011)** “Políticas Públicas de Jóvenes y su costado oculto: la subjetividad”, en Revista Debate Público, Año 1, Nro. 1. Buenos Aires, Carrera de Trabajo Social/ U.B.A.
- Grassi, Estela (2003)** “Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame.” Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Isuani, Aldo E. (2002)** “Fragmentación social y otras cuestiones: ensayos sobre problemas argentinos”. Buenos Aires, FLACSO.
- Isuani, Aldo E. (2008)** “La política social argentina en perspectiva” en Cruces, G (et al.) “Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas”. Buenos Aires, Banco Mundial.
- Kessler, Gabriel (2002)** “La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires.” Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Konterllnik, Irene y Jacinto, Claudia (1996)** Adolescencia, pobreza, educación y trabajo. Losada / UNICEF, Buenos Aires.
- Larrondo, Marina y Beech, Jason (2007)** “La inclusión educativa en la Argentina de Hoy. Definiciones, logros y desafíos a futuro”. Buenos Aires, UNESCO.
- Levín, Silvia (2013)**, “El género en las políticas públicas: ¿una opción o una obligación?”, en: Revista Cátedra Paralela, año 2013, Nro. 10. Rosario, UNR.
- López, Néstor (2005)**, “Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano”. Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- (2004) “Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad”. Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- López, Néstor y Tedesco, Juan Carlos (2002)** “Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina”. Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

López, Néstory Gluz, Nora (2002) "Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos: Un balance de los años '90 en la Argentina". Buenos Aires, OEA/ Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Loyo, Aurora y Calvo, Beatriz (2009) "Centros de Transformación Educativa-Mexico D.F". Madrid, OEI.

Minteguiaga, Analía y Olmeda, Juan Cruz. (2002) "Políticas compensatorias en educación y Estado neoliberal. Algunas consideraciones teórico-políticas acerca del Plan Social Educativo".

En: 1er. Congreso Nacional de Políticas Sociales "Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina", 30 y 31 de mayo de 2002. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Minujín, Alberto (1999) "¿La gran exclusión? Vulnerabilidad y exclusión en América Latina" en Filmus, Daniel (comp.) (1999) "Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina a fin de siglo. Buenos Aires, Eudeba-FLACSO.

Montesinos, María Paula y Sinisi, Liliana (2009) "Entre la exclusión y el rescate. Un estudio antropológico en torno a la implementación de programas socioeducativos" en Cuadernos de Antropología Social, Nro. 29. Buenos Aires, FFyL-UBA.

Montesinos, María Paula; Palma, Sara y Sinisi, Liliana (2007) "¿Qué hay de nuevo? Aportes para una reflexión crítica sobre la producción, uso y circulación de conceptos." Revista Etnia 48, pp. 105-122.

Oelsner, Verónica (2002) "Las evaluaciones nacionales de la calidad de la educación: sus usos y funciones en el sistema educativo argentino (1994-2001)", Tesis de Maestría. Buenos Aires, Universidad de San Andrés.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1981) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en CEDES, Documento G.E. Clacso Nro. 4, Buenos Aires, CLACSO.

Pautassi, Laura (2009) "Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina. Santiago de Chile, CEPAL.

Perazza, Roxana (Coord.) (2011) "Acerca de la obligatoriedad de la escuela secundaria en la Argentina. Análisis de la política nacional." Buenos Aires, Unicef Argentina.

Poggi, Margarita (2014) "La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes. Documento básico". Buenos Aires, Fund. Santillana

Pucciarelli, Alfredo y Castellani, Ana (comps.) (2014) "Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal." Buenos Aires, Siglo XXI.

Repetto, Fabián (2001) "Gestión pública y desarrollo social en los noventa". Buenos Aires, Prometeo.

Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda (2011) "Protección Social en la Argentina", serie Políticas Sociales, nro. 174. Santiago de Chile, CEPAL.

Repetto, Fabián y Tedeschi, Virginia (2013) "Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina. Retos críticos para un sistema integral", Serie Políticas Sociales No.186, CEPAL, Santiago de Chile.

Rivas, Axel (2010) "Radiografía de la educación argentina". Buenos Aires, CIPPEC.

Rockwell, Elsie y Ezpeleta, Justa (1983) "Escuela y clases subalternas" en Revista Cuadernos Políticos, Nro. 37, julio-septiembre 1983, pp. 70-80. México, Editorial Era.

Sanguinetti, Juan (2002), "Equidad en el financiamiento del sistema escolar argentino: el impacto de los programas específicos del Ministerio de Educación de la Nación en los presupuestos provinciales. Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.

Svampa, Maristella (2005) "La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo." Buenos Aires, Editorial Taurus.

Tedesco, Juan Carlos (2000) "Educar en la sociedad del conocimiento". Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Tedesco, Juan Carlos (comp.) (2005) "¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?". Buenos Aires, IPEE-UNESCO.

Tedesco, Juan Carlos y Tenti Fanfani, Emilio (2001) "La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades." Buenos Aires, IPEE-UNESCO.

Tenti Fanfani, Emilio (2008), "La escuela y la cuestión social" en Diálogos Pedagógicos, Año VI, No. 11, abril 2008. Pg. 127-146.

Terigi, Flavia (2009), "Las trayectorias escolares. Del problema individual al desafío de políticas". Buenos Aires, OEA.

----- (2009), "Segmentación urbana y educación en América Latina. Aporte de seis estudios sobre políticas de inclusión educativa en seis grandes ciudades de la región", en Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación Vol. 7, Nro. 4. versión online en <http://www.rinace.net/reice/numeros/vol7num4.htm>

Thwaites Rey, Mabel (1998) "Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los '90, en Realidad Económica, Nro 160/161, noviembre 1998. Buenos Aires, IADE.

Tiramonti, Guillermina (2007) "Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la experiencia educativa". Buenos Aires, FLACSO.

----- (2004) "La fragmentación educativa y los cambios en los factores de la estratificación", en Tiramonti, G. (ed.) "La trama de la desigualdad educativa". Buenos Aires, FLACSO.

----- (1997) "Los imperativos de las políticas educativas de los 90" en Revista Fac. Educ. vol. 23, Nro. 1-2. San Pablo.

Vaillant, Denise (2009) "La perspectiva internacional", en Terigi, Flavia (coord.), *Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar*, Madrid, FIECC.

Vassiliades, Alejandro (2008) "Regulación social, gobernabilidad y políticas educativas entre la focalización y la heterodoxia: la propuesta del programa integral para la igualdad educativa", en: *Educación, Lenguaje y Sociedad*, Vol. 5 Nro. 5, diciembre 2008. La Plata, FAHCE/UNLP.

Vilas, Carlos M. (2003) "Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990". Buenos Aires, INAP/Dirección de Estudios e Información.

7. Fuentes documentales analizadas

Consejo Federal de Cultura y Educación (1993). Resolución del CFCyE 031/93 de aprobación del Plan Social Educativo, Mimeo.

Ministerio de Cultura y Educación (1993). Resolución Ministerial 28/93 de creación de la Comisión Plan Social Educativo.

Ministerio de Cultura y Educación (1993). Marco General de Política Educativa, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Mimeo.

Ministerio de Cultura y Educación (1996). Resolución Ministerial 515/96 de aprobación del instructivo general para el desarrollo del Programa II –"Mejoramiento de Infraestructura Escolar"- Plan Social Educativo, Mimeo.

Ministerio de Cultura y Educación (1999). Informe del Plan Social Educativo, Mimeo.

Ministerio de Cultura y Educación (1995). Pacto Federal Educativo, "Componente Equipamiento Didáctico."

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2004). Resolución Ministerial Nro. 605/14 de Creación del Programa Nacional de Inclusión Educativa-Todos a Estudiar.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2004). Programa Nacional de Inclusión Educativa, Documento Base.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2006). Programa Nacional de Inclusión Educativa, Documento Descriptivo.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007). Programa Nacional de Inclusión Educativa, Documento Normativo.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2006). Programa Nacional de Inclusión Educativa, Compilación de textos publicados en el Boletín Electrónico del Programa Nacional de Inclusión Educativa "Todos a Estudiar".

8. Páginas web consultadas

www.siteal.iipe-oei.org

www.transparencia.anses.gob.ar

www.repositorio.educacion.gov.ar

www.censo2010.indec.gov.ar